Rapport de la Commission sur la négociation collective dans les collèges

Jeffrey Gandz, Commissaire

Janvier 1988

Ontario

Colleges
Collective Bargaining
Commission

Commission sur
la négociation collective
dans les collèges

Telephone: (416) 963-1587

10th Floor
790 Bay Street
Toronto, Ontario
M5G 1N8

10e étage
790, rue Bay
Toronto (Ontario)
M5G 1N8

Le 27 janvier 1988

L'Honorable Lyn McLeod
Ministre des Collèges et Universités
Hôtel du gouvernement
Queen's Park
Toronto (Ontario)
M7A 1A2

Madame la Ministre,

J'ai l'honneur de vous présenter le rapport de la Commission sur la négociation collective dans les collèges.

Veuillez agréer, madame la Ministre, l'assurance de ma très haute considération.

Jeffrey Gandz

Table des matières

		Page
Mandat		i
Résumé		ii
Remerciements		vii
1	Introduction	1
2	Cadre conceptuel	6
3	Méthodologie	16
4	Historique des négociations collectives dans les collèges	21
5	Principaux points litigieux	111
6	Les négociations collectives et l'administration des collèges	117
7	Les principes d'orientation de la réforme	124
8	La Loi sur la négociation collective dans les collèges	127
9	Le palier de négociation	136
10	Les parties à la négociation	163
11	Le cadre provincial de la négociation collective	184
12	Les relations de travail dans les collèges	199
13	Les unités de négociation	214
14	Le processus de négociation	245
15	Les régimes de retraite	269
16	La Commission des relations de travail dans les collèges	278
17	Les relations interpersonnelles	287
18	Mise en oeuvre des recommandations	293
19	Conclusion	295
Bibliographie		
Annexe - résumé des recommandations		

Tableaux

		Page
Tableau 4.1	Évolution des salaires - Maîtres enseignants	105
Tableau 4.2	Évolution des salaires - Personnel d'appui	106
Tableau 4.3	Évolution du financement	108
Tableau 9.1	Résumé des ententes locales	138
Tableau 12.1	Données comparatives sur les sentences arbitrales	200
Tableau 12.2	Sentences arbitrales - Personnel enseignant et personnel d'appui	201
Tableau 12.3	Questionnaire sur la gestion des ressources humaines	202
Tableau 13.1	Profil du personnel d'appui dans les collèges	218
Tableau 13.2	Profil du personnel enseignant dans les collèges	219
Tableau 14.1	Scrutins sur les dernières offres	259
Tableau 14.2	Expérience des scrutins sur les dernières offres prévues par la Loi sur les relations de travail	260

Figures

		Page
Figure 2.1	Cadre conceptuel	10
Figure 4.1	Chronologie des principaux événements	22
Figure 4.2	Effectif total calculé à partir des inscriptions en mi-session	27
Figure 4.3	Négociations avec le personnel d'appui dans le cadre de la Loi sur la négociation collective dans les collèges	60
Figure 4.4	Négociations avec le personnel enseignant dans le cadre de la Loi sur la négociation collective dans les collèges	73
Figure 9.1	Palier de la négociation collective en Amérique du Nord	143
Figure 9.2	Avantages et inconvénients de la négociation centralisée et de la négociation décentralisée	146
Figure 10.1	Modèle patronal de négociation collective - Personnel d'appui	165
Figure 10.2	Modèle patronal de négociation collective - Personnel enseignant	166
Figure 11.1	Association des relations de travail dans les collèges	194
Figure 11.2	Fonctions de la Direction générale des relations de travail dans les collèges	196
Figure 11.3	Profil du directeur de la DGRTC	197
Figure 14.1	Recours aux divers mécanismes de règlement des litiges dans les collèges, 1968-1987	248
Figure 14.2	Calendrier de négociation	264
Figure 17.1	Relations patronales-syndicales	289

Annexes*

Annexe I	Loi sur la négociation collective dans les collèges, L.R.O. 1980, c. 74
Annexe II	Convention collective 1985-1987 du personnel enseignant
Annexe III	Convention collective 1985-1987 du personnel d'appui
Annexe IV	Liste des particuliers et des groupes qui ont présenté un mémoire à la commission
Annexe V	Liste des participants aux rencontres publiques
Annexe VI	Travaux de recherche externes
Annexe VII	Observations sur les simulations de coûts - Personnel d'appui à temps partiel
Annexe VIII	Observations sur les simulations de coûts - Personnel enseignant à charge partielle, engagé pour une période limitée et à temps partiel
Annexe IX	Résumé des recommandations

*On peut consulter les annexes au Centre d'information du ministère des Collèges et Universités et du ministère de l'Éducation, 13e étage, édifice Mowat, 900, rue Bay, Queen's Park. Téléphone: (416) 965-1451.

COMMISSION SUR LA NÉGOCIATION COLLECTIVE DANS LES COLLÈGES

Mandat

La Commission sur la négociation collective dans les collèges a pour mandat, compte tenu de l'intérêt général et du bien du réseau collégial ontarien, notamment des établissements eux-mêmes, du droit des employés à une rémunération et à des conditions de travail justes et équitables, ainsi que des ressources de la province, de conseiller le ministre des Collèges et Universités sur l'efficacité du processus actuel de négociation collective dans les collèges, et d'examiner notamment les points suivants :

- Les négociations entre le personnel syndiqué et le Conseil des affaires collégiales de l'Ontario devraient-elles se poursuivre dans le cadre prévu par la Loi de 1975 sur la négociation collective dans les collèges? Si oui, quels changements devraient être apportés pour les faciliter, à la lumière de l'expérience acquise?

- Ces négociations devraient-elles se dérouler dans un autre cadre? Si oui :
  - qui devrait participer aux négociations?
  - de quelle manière devrait se dérouler le processus de négociation?

- Quelles restrictions la loi devrait-elle imposer, le cas échéant, aux questions pouvant faire l'objet de la négociation collective entre les parties?

- Quelles restrictions la loi devrait-elle imposer, le cas échéant, aux conditions d'adhésion à un syndicat?

COMMISSION SUR LA NÉGOCIATION COLLECTIVE DANS LES COLLÈGES

Résumé

Le présent rapport porte sur la négociation collective dans les vingt-deux collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario. La commission avait pour mandat d'étudier le système actuel de négociation et de recommander au ministre des moyens de le rendre plus efficace. Elle a donc examiné diverses questions concernant la structure et le processus de négociation, les parties à la négociation, les conditions d'adhésion aux unités de négociation, les restrictions au champ de la négociation collective et l'administration de la convention à l'échelon provincial et dans les collèges.

MÉTHODE

La commission a sollicité et reçu des mémoires des divers intervenants du réseau collégial, notamment le Conseil des affaires collégiales (CAC), le Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO), l'Association des collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario (ACAATO) et son comité de présidents, ainsi que d'autres personnes et groupes associés aux divers collèges et au réseau collégial. Elle a aussi reçu des mémoires d'autres organismes et particuliers, en réponse à ses invitations publiques.

En plus d'analyser l'histoire des négociations collectives dans les collèges en Ontario et de confier à son personnel et à d'autres chercheurs l'étude des autres systèmes de négociation au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni, la commission a commandé diverses études sur des points particuliers de la négociation collective dans les collèges, notamment sur les mécanismes de règlement des litiges et le palier de la négociation collective.

Elle a aussi mené d'importantes consultations avec les parties principales à la négociation collective, d'autres intervenants, et divers participants du milieu collégial et des citoyens.

QUESTIONS

L'historique de la négociation collective dans les collèges et les divers travaux commandés et effectués par la commission ont fait ressortir les points suivants :

- Il existe de graves malentendus sur le rôle et la pratique de la négociation collective au plan de la structure administrative des collèges, ce qui gêne l'établissement de relations positives entre les parties à la négociation.

- Le rôle incertain et ambigu du gouvernement dans la négociation collective dans les collèges entraîne confusion et délai dans les négociations.

- La désignation inappropriée du CAC comme agent de négociation pour les collèges a pour effet d'aggraver ce délai, de réduire le sentiment de participation des collèges à la convention et de dissocier la responsabilité des négociations collectives de l'administration de la convention.

- La façon dont les collèges, sous la direction du Conseil des Affaires collégiales, organisent et conduisent les négociations et l'administration de la convention les empêche d'envisager les questions récurrentes et de les traiter de façon logique et rationnelle.

- L'aptitude et la volonté limitées des parties de traiter des questions locales au niveau collégial, parce que la négociation se fait au niveau provincial, rendent les négociations provinciales plus complexes et empêchent de résoudre les questions locales à l'échelon de chaque collège.

- L'information requise pour conduire les négociations de façon rationnelle et administrer la convention qui en résulte est tout à fait insuffisante.

- Le processus de négociation prévu par la loi[1], notamment le calendrier de négociation et les règles à suivre touchant les scrutins de grève et sur la dernière offre, rend la négociation collective complexe.

- L'exclusion d'importants groupes d'employés des unités de négociation leur nie le droit fondamental à la négociation collective et rend plus complexes les négociations des employés syndiqués en raison de la menace qu'elle entraîne pour leur sécurité d'emploi et leurs conditions de travail.

- Les régimes de retraite ne peuvent plus raisonnablement être écartés du champ de la négociation collective.

- La position de négociation du SEFPO, qui prétend notamment que tous les enseignants exercent des fonctions analogues et doivent être soumis à des conditions de travail identiques, rend les négociations plus complexes et plus longues.

- Le comportement personnel des parties qui participent activement à la négociation collective, notamment pour le personnel enseignant à l'échelon provincial et à l'échelon local, empêche l'établissement de rapports positifs et harmonieux de négociation.

RECOMMANDATIONS[2]

Les recommandations ci-après visent à rendre plus efficace la négociation collective dans les collèges, en conformité avec les droits de chacun à participer au processus de la négociation collective :

- Loi sur la négociation collective dans les collèges: une loi particulière devrait continuer de régir la négociation collective, mais cette loi devrait être considérablement amendée;

- Participation du gouvernement à la négociation : Le gouvernement devrait limiter sa participation à la négociation collective à l'établissement d'un mandat général de négociation, avec les collèges, dans un cadre

---

1 Loi sur la négociation collective dans les collèges, L.R.O. 1980, c. 74.

2 Il s'agit d'un résumé, et non d'une liste complète, des recommandations du rapport.

modifié de gestion et de contrôles fiscaux. Il ne devrait pas participer à la négociation collective et devrait éviter d'être amené à le faire.

- Palier de négociation : La négociation devrait continuer de se faire au palier provincial, mais la loi devrait sauvegarder et encourager la négociation locale.

- Association des relations de travail dans les collèges : L'agent négociateur des collèges devrait être une association patronale, provisoirement appelée Association des relations de travail dans les collèges (ARTC), qui devrait regrouper les vingt-deux collèges.

- Direction générale des relations de travail dans les collèges : L'ARTC devrait confier à une Direction générale des relations de travail dans les collèges (DGRTC) le soin de conduire les négociations, de fournir aux collèges l'aide nécessaire en matière de relations de travail, de disposer des griefs ayant des incidences sur l'ensemble du réseau et de consulter les associations d'employés non syndiqués sur les conditions de travail.

- Personnel à temps partiel : Le personnel enseignant engagé pour une période limitée devrait faire partie de l'unité de négociation du personnel enseignant. Le personnel d'appui ayant une charge partielle d'au moins sept heures par semaine devrait faire partie de l'unité de négociation du personnel d'appui. Les autres membres du personnel enseignant et d'appui qui ne font pas partie des unités actuelles de négociation devraient avoir le droit à la négociation collective à l'échelle provinciale.

- Processus de négociation : La date d'expiration de la convention devrait être négociable, le scrutin de grève devrait être tenu à la discrétion du syndicat, et le scrutin sur la dernière offre à la discrétion de l'employeur. L'enquêteur devrait jouer un rôle modifié et intervenir à un moment plus rapproché d'une possibilité de grève ou de lock-out.

- Administration de la convention : L'ARTC devrait disposer des griefs ayant des incidences sur l'ensemble du réseau. Le personnel des collèges devrait avoir une formation touchant l'administration de la convention, et les collèges devraient accorder plus d'importance à la gestion des ressources humaines.

- La Commission des relations de travail dans les collèges : Cette commission devrait avoir les ressources nécessaires pour s'acquitter comme il convient de son mandat, et jouer notamment un rôle accru dans la collecte des données et l'analyse de l'information, en plus d'offrir aux collèges des programmes de médiation préventive et de relations de travail par objectifs. Son mandat devrait être élargi et comprendre toutes les fonctions quasi-judiciaires se rapportant à la négociation collective dans les collèges, et elle devrait disposer des ressources nécessaires pour remplir son mandat.

MISE EN OEUVRE DU RAPPORT

Ce rapport devrait être rendu public et faire l'objet d'une brève période de consultations entre le CAC, le SEFPO, l'ACAATO et son comité de présidents. Après cette étape de consultations, une loi devrait être préparée et présentée. L'intégration aux unités de négociation du personnel d'appui engagé pour une période limitée et à temps partiel devrait être étudiée en même temps que les mesures législatives.

REMERCIEMENTS

J'aimerais remercier de leur contribution un certain nombre de personnes sans lesquelles ce rapport n'aurait pu voir le jour.

Charles Pascal, Laura Barr et les autres membres du CAC ont fourni un apport précieux à la commission, et Terry Pitre a toujours répondu avec empressement aux demandes d'information qui lui étaient présentées.

James Clancy, Andy Todd et Andre Beckerman, du SEFPO, et les présidents et vice-présidents des équipes de négociation du personnel enseignant (Bill Kuehnbaum et Paddy Musson) et du personnel d'appui (Jay Jackson et Elizabeth Rose) des collèges d'arts appliqués et de technologie ont préparé des mémoires consciencieux et rencontré à plusieurs reprises le personnel de la commission et moi-même. Je remercie particulièrement Bob Hebdon et son personnel de recherche, qui nous ont fourni des données complémentaires utiles.

L'Association des collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario (ACAATO), sous la présidence de Donald Clune, a présenté un mémoire et organisé plusieurs rencontres importantes avec les conseils d'administration des collèges et, par le biais de son comité des présidents et du comité de direction, avec d'autres membres du personnel administratif des collèges. Je remercie particulièrement le directeur général de l'ACAATO, Fred Hamblin, qui a facilité ces rencontres et m'a fourni une aide précieuse par sa connaissance des premières années du réseau collégial.

L'Association provinciale du personnel administratif, sous la direction d'Eugene Gillies, a soumis un mémoire excellent et

participé activement aux rencontres publiques organisées par la commission.

La Commission des relations de travail dans les collèges, notamment Ed Aim, Bob Field et Mary Nensey, a aimablement répondu aux nombreuses demandes d'information que je lui ai soumises.

J'ai également pu compter sur la collaboration d'un grand nombre de personnes ayant une expérience considérable de la négociation collective dans les collèges. J'ai pu ainsi profiter des avis éclairés d'un certain nombre de personnes, notamment Angelo Pesce, Paul Cavaluzzo, Doug Grey et Diane Schatz. Ceux qui ont agi en qualité d'enquêteurs et de médiateurs -- notamment Graeme McKechnie, David Whitehead et Norman Bernstein -- m'ont apporté une contribution des plus précieuses. D'autres ont contribué de façon importante aux analyses de la commission en effectuant des recherches, notamment John Dennison, Mark Thompson, Don Carter, Marlene Cano, Joseph Rose, Michael Monty, Ann Francescon, Brad James et Greg Long. Si j'ai parfois écarté leurs avis, je suis sûr qu'ils ne m'en tiendront pas rigueur.

Mon travail aurait été beaucoup plus difficile sans l'appui que m'ont fourni les études réalisées sur le réseau collégial par Walter Pitman et le comité de révision de la charge d'enseignement, présidé par Michael Skolnik, qui m'ont donné une opinion éclairée sur la négociation collective dans les collèges ontariens.

Les fonctionnaires du ministère des Collèges et Universités m'ont également été d'une aide précieuse. Ian McArdle et le personnel de la Section des relations de travail et des avantages sociaux, ainsi que John Humber, Elisabeth Scarff et Brian Wolfe, de la Direction des affaires collégiales, ont répondu à mes nombreuses demandes d'information et m'ont assuré toute l'aide administrative nécessaire. Je remercie Del Bell, qui a fourni à la commission une aide particulière au plan des communications,

ainsi que David Lyon et Donna Papayannis, de la Direction de la planification et des services ministériels. Sans leur aide, la commission n'aurait pu s'acquitter aussi rapidement de son travail.

Mes remerciements s'adressent également à Wally Gorchinsky et au personnel du Secrétariat des ressources humaines, qui m'ont fourni des avis éclairés sur la question plus générale de la négociation dans le secteur public.

Je remercie de leur aide et de leur encouragement Alan Adlington, ancien sous-ministre des Collèges et Universités, et Tom Brzustowski, sous-ministre actuel, ainsi que Susan Ackler, qui a toujours facilité sans délai mes contacts avec eux. Je tiens à remercier en particulier Ralph Benson, sous-ministre adjoint, ma principale source au sein du ministère, qui m'a présenté les perspectives du gouvernement sans jamais chercher à saper l'indépendance de la commission.

J'adresse enfin mes remerciements au personnel de cette commission. En sa qualité de directeur de la recherche, Bill Marcotte a organisé et présenté les travaux de façon remarquable, sans jamais m'imposer ses conclusions. Un remerciement particulier à Nadine Hayes, qui a préparé d'innombrables résumés de rapports et de mémoires, et révisé impitoyablement mes textes, ainsi qu'à notre secrétaire Agnes Tai, qui a tapé et retapé impeccablement ce rapport.

Après avoir exprimé ma gratitude à toutes ces personnes, je dois souligner que cette commission était constituée d'une seule personne... et que j'assume entièrement la responsabilité de ce rapport.

Jeffrey Gandz
31 décembre 1987

1
INTRODUCTION

Le présent rapport sur la négociation collective dans les vingt-deux collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario vise à étudier l'expérience de la négociation collective dans les collèges au cours des vingt-deux dernières années et à présenter des recommandations susceptibles d'accroître l'efficacité du système de négociation. La commission a donc examiné diverses questions touchant la structure et le processus de négociation, les parties à la négociation, les conditions d'adhésion aux unités de négociation, les restrictions au champ de la négociation collective et l'administration de la convention à l'échelon provincial et dans les collèges.

En procédant à cette analyse et en élaborant ses recommandations, la commission poursuivait un seul objectif : améliorer le processus de la négociation collective en vue d'aider les collèges à mieux remplir leur mission principale, qui consiste à fournir aux résidents de l'Ontario une formation de qualité. À cette fin, les négociations collectives devraient se dérouler de façon :

- à ne pas entraîner de grève ou de lock-out fréquents;
- à ne pas exiger des ressources excessives (temps, argent et autres) pour la négociation et l'administration de la convention;
- à favoriser des relations constructives entre les parties à la négociation, leur permettant de bien communiquer, de résoudre leurs problèmes courants et de faire des concessions raisonnables en cas de conflit d'intérêts;
- à respecter les droits et intérêts de tous les participants au réseau collégial, notamment ceux des étudiants, du personnel, des employés, des administrateurs et des contribuables.

1.1 LE RÉSEAU COLLÉGIAL

Établi en 1965, le réseau des collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario comprend aujourd'hui 22 collèges distincts, soit 96 campus dans plus de 60 villes.[1] L'effectif des collèges est d'environ 110 000 étudiants à plein temps et 715 000 étudiants à temps partiel, qui suivent des cours de formation générale tels que les mathématiques et l'anglais, ou de formation professionnelle dans des domaines aussi divers que l'électronique, la cuisine et le contrôle de la circulation aérienne. Plus de 27 000 étudiants ont terminé leurs études collégiales en 1986, contre 16 800 quelque dix ans plus tôt.

Les collèges sont financés principalement par le biais de subventions d'exploitation provinciales (environ 624 000 000 $ en 1987-1988) et de revenus tirés de programmes achetés par le ministère provincial de la Formation professionnelle (99 000 000 $ en 1987-1988) et le gouvernement fédéral (167 000 000 $ en 1987-1988). Les droits de scolarité, réglementés par la province, représentent entre 10 et 15 pour cent (environ 95 000 000 $ en 1985-1986) de l'ensemble des revenus des collèges. En outre, le gouvernement provincial a consacré près de 30 000 000 $ en nouvelles immobilisations en 1986-1987.

Les collèges collaborent avec plus de 5 500 entreprises à la mise sur pied de programmes de formation visant à améliorer la compétence des travailleurs. Cette collaboration étroite avec les entreprises permet aux collèges d'élaborer des programmes pertinents en vue de répondre à l'évolution continue et aux exigences nouvelles du milieu du travail et de la société.

1.2 CONTEXTE GÉNÉRAL DU RAPPORT

Le présent rapport a été élaboré dans un contexte particulier, marqué par des problèmes continus au plan de la négociation

---

1 Backgrounder, ministère des Collèges et Universités, 1987.

collective dans les collèges, des modifications apportées à l'administration du réseau collégial et des changements poursuivis dans le contexte social, économique, politique et technologique des collèges. Plus particulièrement :

- Le Conseil des affaires collégiales (CAC) ne joue maintenant qu'un rôle consultatif. Cela veut dire que le rôle de direction qu'il avait dans la négociation collective au titre de la LNCC[2] est désuet, et qu'il doit y avoir un nouvel agent négociateur pour les collèges.

- On reconnaît de plus en plus la nécessité d'une forme d'administration plus collégiale des collèges, qui a déjà vu le jour avec l'implantation récente des conseils des collèges.

- Les collèges engagent en grand nombre du personnel enseignant et d'appui à temps partiel, dont les conditions de travail sont souvent très inférieures à celles du personnel à temps plein. La LNCC empêche de fait un grand nombre de ces employés de se syndiquer et d'être collectivement représentés par un syndicat. Cette disparité est tout à fait contraire aux orientations actuelles de la politique sociale.

- La LNCC exclut expressément les régimes de retraite de la négociation collective. À une époque où tout le domaine des régimes de retraite connaît d'importants changements, cette exclusion doit être reconsidérée.

- La LNCC exclut également d'autres personnes des unités de négociation, par exemple celles qui s'occupent des questions budgétaires et les chefs de département. Ces exclusions sont très nombreuses et peuvent être injustifiées, voire dysfonctionnelles pour le processus de négociation collective.

- Malgré le nombre infime de grèves et de lock-out, le CAC et le Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO) ont démontré une inaptitude chronique à conclure des conventions collectives dans l'unité de négociation du personnel enseignant dans un délai raisonnable, et sans recours excessif à l'intervention de tiers, aux scrutins sur la dernière offre reçue et aux votes de grève. Ces négociations prolongées ont demandé beaucoup de temps et empêché l'établissement des rapports constructifs et réfléchis indispensables aux collèges pour réaliser leur mission éducative.

---

2 Loi sur la négociation collective dans les collèges, L.R.O. 1980, c. 74.

1.3 MÉTHODOLOGIE

En préparant ce rapport, la commission a consulté tous les participants intéressés au système. Elle a commandé des travaux de recherche à des spécialistes de la négociation collective et de l'administration scolaire. Avec l'aide du personnel du ministère des Collèges et Universités (MCU) et du SEFPO, elle a effectué d'autres études sur les divers aspects de la négociation collective dans les collèges.

1.4 APERÇU

Le rapport commence par décrire brièvement le cadre conceptuel qui a orienté les enquêtes, les analyses et les recommandations de la commission. Il décrit ensuite la méthodologie du travail de la commission, les points de vue des participants et des observateurs externes et le processus de consultation. Le chapitre suivant décrit, de façon assez détaillée, l'histoire de la négociation collective dans les collèges, depuis leur création il y a une vingtaine d'années jusqu'à aujourd'hui. Un bref chapitre analyse ensuite cet historique et présente les questions principales dont la commission doit tenir compte dans ses recommandations.

Chacune de ces questions est analysée en profondeur dans les dix chapitres suivants et fait l'objet des recommandations appropriées. Ces recommandations sont de deux types : des recommandations précises sur des amendements importants à la Loi sur la négociation collective dans les collèges, puis des recommandations présentant aux parties à la négociation collective des mesures en vue d'améliorer la structure et le processus de négociation. Le chapitre suivant porte sur la mise en oeuvre de ces recommandations, et est suivi de quelques observations finales dans un dernier chapitre.

1.5 ATTENTES

Il n'existe pas de solution simple ou rapide aux problèmes actuels de la négociation collective dans les collèges, qui remontent à plusieurs années. Les relations qui existent aujourd'hui découlent des actions et des réactions des parties dans le passé. Les recommandations présentées dans ce rapport visent à améliorer la négociation collective à long terme, mais elles nécessitent des compromis. La commission a parfois rejeté des solutions idéales -- qui auraient pu être pratiques si elle avait élaboré un tout nouveau système de négociation collective -- et retenu des solutions plus pragmatiques susceptibles d'être mises en oeuvre.

Le rapport adopte un ton d'optimisme prudent : son optimisme vient de ce que des mesures peuvent être prises pour améliorer le système, et sa prudence tient au fait que les systèmes de relations de travail sont naturellement complexes et que leurs résultats dépendent de l'interaction d'un grand nombre de variables.

2
CADRE CONCEPTUEL

"Je crois fermement à la négociation collective... le seul ennui, c'est que je l'observe de près depuis plus de trente ans, et je ne sais pas encore très bien ce que c'est."

Cet aveu candide de John Dunlop[1], doyen reconnu des relations de travail en Amérique du Nord, a été fait il y a plus de vingt ans, mais il obsède toujours ceux qui cherchent à élaborer des modèles complets de systèmes de relations de travail.

2.1 UN SYSTÈME EFFICACE DE RELATIONS DE TRAVAIL

La négociation collective regroupe un grand nombre d'activités et de procédés concernant l'accréditation d'unités de négociation par les syndicats, la négociation des conventions collectives entre les syndicats et les employeurs, et l'administration des conventions collectives. Jusqu'ici, tout est assez simple. La difficulté commence dès que l'on envisage la question sous l'angle de l'efficacité.

En réalité, il y a un grand nombre de participants au processus de la négociation collective dans les collèges, notamment les étudiants, le personnel enseignant et d'appui, les administrateurs, les entreprises et organismes qui embauchent les diplômés des collèges, et le gouvernement qui représente les contribuables. Ces divers intervenants s'intéressent à bon droit aux résultats de la négociation collective et ont leurs propres droits et attentes. Parfois, leurs intérêts sont compatibles : par exemple, chacun désire un milieu propice à la formation et

---

1 R. Raskin et John Dunlop, "Two Views of Collective Bargaining", in Challenge to Collective Bargaining, ed. Ulman (New Jersey: Prentice Hall, 1967), p. 155.

stimulant. Parfois, cependant, ces intérêts sont incompatibles : par exemple, le personnel enseignant peut chercher à réduire les heures d'enseignement, et le gouvernement peut désirer limiter les coûts de l'éducation tout en maintenant intégralement son accessibilité.

La grève de 1984 au sein du personnel enseignant des collèges montre bien comment les résultats d'une négociation collective peuvent toucher différemment les divers intervenants. Pour le syndicat et un grand nombre d'employés des collèges, cette grève a donné de bons résultats parce qu'elle a permis de résoudre des questions graves touchant la charge de travail, qu'elle a obligé le gouvernement à investir des ressources considérables dans le système et qu'elle n'a pas entraîné de pertes importantes de revenu chez les grévistes. Pour les administrateurs, la clause portant sur la charge de travail, élaborée dans la ronde ultérieure de négociations un peu en réaction à la grève, entraînait un travail beaucoup plus considérable et une complexité accrue. Pour les étudiants de l'époque, la grève était inquiétante et ennuyeuse, mais la réduction du nombre d'étudiants par classe et du taux d'encadrement profite aujourd'hui aux étudiants. Pour les contribuables, le règlement a été très coûteux, mais les contribuables de demain pourront profiter de l'accroissement des fonds consentis aux collèges en conséquence directe ou indirecte de ce conflit.

L'idée que l'on se fait d'un système efficace de relations de travail dépend évidemment de ses préférences personnelles et d'une certaine conception que l'on a de ce qui est bon pour tous les participants au système. C'est là un mélange d'intérêt personnel raisonnable et d'altruisme responsable. Plutôt que d'adopter cette orientation individuelle, la commission a abordé son travail dans une perspective publique, qui comporte deux exigences principales : tout d'abord, un système efficace de négociation collective dans les collèges doit favoriser, ou au moins ne pas gêner indûment, la mission éducative des collèges; en second lieu, il doit tenir compte des intérêts de tous les participants, de façon juste et

équitable. Dans cette optique, on ne peut dire qu'un système interdisant la grève est juste s'il n'assure pas un moyen de répondre correctement aux véritables préoccupations des employés touchant la sécurité d'emploi, la charge de travail ou toute autre condition de travail. Inversement, on ne peut considérer comme efficace un système qui, tout en répondant à ces préoccupations, entraîne un nombre important de grèves ou de lock-out, mettant ainsi en danger la formation des étudiants.

Cette perspective publique adoptée par la commission l'amène à définir un système efficace de relations de travail du point de vue des résultats désirés de la négociation collective. Ces résultats sont les suivants :

- négociation des conventions collectives sans dépendance excessive à l'égard de tiers ou un recours fréquent à la grève ou au lock-out;
- règlement des problèmes récurrents des parties dans leurs relations de travail à l'échelon provincial et à l'échelon local;
- établissement de relations plus constructives entre les parties à la négociation collective;
- négociation économique ne nécessitant pas une utilisation excessive des ressources qui pourraient mieux servir à la poursuite des buts de l'éducation;
- respect des intérêts et des droits de tous les participants à la négociation collective : employés, étudiants, administrateurs, syndicats, sans compter le gouvernement qui représente les contribuables.

2.2 CADRE GÉNÉRAL DE L'ÉTUDE

Plusieurs se sont appliqués avec beaucoup de mérite à élaborer un modèle global de système de relations de travail[2], et ces

---

2 Parmi les ouvrages spécialisés présentant divers modèles complets de systèmes de relations de travail, citons : A.W.J. Craig, The System of Industrial Relations in Canada (Toronto: Prentice-Hall Canada, 1983), pp. 1-44; J.T. Dunlop, Industrial Relations Systems (New York: Henry Holt and Co. Inc., 1958); R.E. Walton et R.B. McKersie, A Behavioral Theory of Labor Negotiations (New York: McGraw-Hill, 1965).

modèles ont aidé la commission à élaborer son propre cadre d'analyse. Le modèle idéal devrait indiquer de façon précise les variables et les relations de cause à effet. On n'a pas cherché à construire un tel modèle pour cette étude, les relations étant trop imprécises et incertaines pour ce genre de modélisation. Le cadre conceptuel présenté à la Figure 2.1 vise cependant à fournir une certaine orientation permettant de considérer les diverses questions étudiées par la commission dans la perspective générale de la négociation collective.

Dans ce contexte, les activités de la négociation collective comprennent l'accréditation, les négociations elles-mêmes et l'administration de la convention. L'accréditation concerne le processus par lequel un syndicat cherche à représenter un groupe de travailleurs dans une unité de négociation; les négociations renvoient aux activités requises en vue d'en arriver à un accord entre l'employeur ou l'organisme patronal et le syndicat; quant à l'administration de la convention, elle concerne les activités quotidiennes et périodiques relatives à l'application et à l'interprétation de la convention collective.

Ces activités se déroulent dans un contexte social, économique, politique, technologique et juridique qui influe sur les divers résultats de la négociation collective. Par exemple, lorsque l'économie va bien et que les priorités sociales favorisent l'éducation, il devrait être possible de négocier des conventions collectives sans grève ou lock-out. Mais lorsque le financement du réseau collégial est fortement réduit, comme ce fut le cas au début des années 1980, le nombre d'étudiants par classe et la charge de travail des enseignants risquent d'augmenter, ce qui peut accroître le taux des griefs et des arbitrages. Les changements technologiques peuvent favoriser l'apparition de nouveaux programmes et entraîner une nouvelle répartition des ressources susceptible de mettre en danger la sécurité d'emploi de certains employés. Cette menace peut inciter le syndicat à présenter des demandes rendant difficile la conclusion d'une

Figure 2.1

CADRE CONCEPTUEL DE LA CNCC

CONTEXTE
politique, économique, social,
technologique, juridique

STRUCTURES DE NÉGOCIATION
Unités de négociation
Parties à la négociation
Procédure
Palier de négociation

INFORMATION
Salaires
Charge de travail

etc.

PROCESSUS DE NÉGOCIATION
Calendrier

PERSONNES
Compétence
Connaissances
Comportements
Attitudes
Convictions

ACTIVITÉS
Accréditation
Négociations
Administration de la convention

RÉSULTATS
Grèves, lock-out
Accords
Griefs
Arbitrages
Relations

entente. La loi peut même empêcher l'accréditation de certains groupes d'employés; si ces employés menacent la sécurité d'emploi d'autres groupes, les autres peuvent chercher à négocier des dispositions particulières touchant la sécurité d'emploi dans la convention collective.

Naturellement, bien des facteurs peuvent influer, directement ou indirectement, sur l'accréditation, la négociation et l'administration de la convention. Cela produit généralement des résultats au plan des grèves et lock-out, des griefs, des arbitrages, du coût des accords conclus et de la qualité des relations syndicales-patronales. Le présent rapport analyse certaines de ces relations de cause à effet dans les collèges et présente des recommandations visant à maximiser les résultats souhaitables.

La Figure 2.1 fait ressortir l'importance des quatre autres groupes de variables qui influent sur l'accréditation, les négociations et l'administration de la convention. Le premier groupe concerne <u>les structures</u> de négociation et comprend les parties à la négociation, la composition des unités de négociation et le palier de négociation. Le deuxième groupe, qui porte sur <u>le processus</u> de négociation, comprend la façon dont les parties s'organisent au plan de l'accréditation, les négociations et l'administration de la convention selon le calendrier et la procédure imposés par la loi ou négociés entre les parties. Le troisième groupe, <u>l'information</u>, renvoie aux données dont disposent les parties à la négociation collective et le gouvernement, et qui peuvent influer sur l'accréditation, les négociations et l'administration de la convention. Le quatrième groupe de variables, <u>les personnes</u>, a trait à l'influence que peuvent avoir sur les résultats la compétence, les connaissances, les attitudes, les convictions et la personnalité de ceux qui participent à la négociation collective. Les rapports qui existent entre ces variables et la conduite et les résultats de la négociation collective seront également étudiés dans ce rapport.

2.3 DES RELATIONS CONSTRUCTIVES ET RESPONSABLES[3]

Cette notion de relations constructives et responsables ressemble un peu à une peinture abstraite remarquable... personne n'arrive à la décrire, mais l'oeuvre s'impose d'elle-même! Essentiellement, cette notion repose sur le fait que dans toute relation sociale complexe, y compris dans une négociation collective, il y a plusieurs types de conflits : des malentendus sur les intentions ou les actes de l'autre partie, des problèmes communs aux deux parties qui peuvent être réglés à l'avantage des deux parties, et de véritables conflits d'intérêts dont le règlement ne peut avantager une partie qu'au détriment de l'autre. Les parties qui établissent entre elles des relations responsables et constructives :

- peuvent reconnaître leurs malentendus et les dissiper par une meilleure communication;
- peuvent déterminer leurs problèmes communs et chercher à les résoudre de façon à maximiser leurs avantages conjoints par l'échange d'information, le partage de leurs points de vue respectifs, l'analyse des solutions possibles et la recherche d'un consensus;
- peuvent résorber leurs conflits d'intérêts en ayant recours à des stratégies et des tactiques de négociation qui ne sapent pas la confiance interpersonnelle indispensable à la clarification des malentendus et au règlement des problèmes communs.

Ce qui est désastreux dans l'existence de rapports destructifs et irresponsables entre les parties, c'est que chaque problème est considéré comme un conflit d'intérêts et empêche la réalisation des avantages communs qui découleraient de son règlement. Par contre, l'avantage que retirent les parties de relations constructives, c'est qu'au lieu de se disputer pour un morceau de gâteau, elles peuvent confectionner un gâteau plus gros.

---

3 J. Gandz et C. Beatty, Changing Relationships in Educational Bargaining, (Toronto : Commission des relations de travail en éducation, 1986).

2.4 ÉVOLUTION DES RELATIONS SYNDICALES-PATRONALES

Après de longues années de négociation collective, les relations entre les parties sont généralement institutionnalisées et figées dans la culture, la structure, les politiques et les pratiques des groupes syndicaux et patronaux qui participent au processus de négociation. Les gens en arrivent souvent à avoir des valeurs et des convictions communes, qui se reflètent dans leurs relations lors des négociations. Pour qu'une évolution se produise, il importe que ces comportements et ces attitudes disparaissent au profit des comportements et attitudes souhaitables.

Il ne faut pas se faire d'illusion sur la difficulté de cette transformation. La résistance au changement s'explique par plusieurs raisons : on peut craindre la perte de sa situation, de son statut ou de sa sécurité ou le bouleversement de ses relations sociales traditionnelles, s'opposer par principe à la collaboration, mettre en doute sa propre capacité à faire valoir son influence plutôt que l'exercice du pouvoir pour atteindre ce que l'on veut, ou même simplement ne pas accepter que la collaboration soit la tactique la plus susceptible d'atteindre les buts visés.[4] La résistance au changement a fait l'objet d'études sur les conditions susceptibles de transformer des relations syndicales-patronales antagonistes et destructives en relations constructives de collaboration.

---

4 Paul R. Lawrence, "How to Deal with Resistance to Change", Harvard Business Review (mai et juin 1954), p. 49-57; G. Watson, "Resistance to Change", in The Planning of Change, eds. Benne et Chin (New York: McGraw Hill, 1969); A. Zander, "Resistance to Change - Its Analysis and Prevention", Advance Management, 15, 1 (1950); K. Lewin, "Frontiers in Group Dynamics: Concept, Method and Reality in Social Science", Human Relations, 1, (1947), 5-42.

Dans son ouvrage réputé sur les relations de travail, Kochan[5] présente quelques principes de base sur la transformation des relations syndicales-patronales. Il laisse d'abord entendre que les syndicats et les employeurs hésiteront à faire des efforts importants pour modifier leurs pratiques établies si des pressions internes et externes vigoureuses ne les obligent pas à le faire. Les parties doivent surmonter leur inertie. Si elles considèrent que tout va bien, elles seront réticentes à "secouer la barque". Elles doivent percevoir toutes deux qu'il y va de leur intérêt de modifier leurs rapports existants, qu'elles en retireront des avantages possibles ou éviteront des inconvénients éventuels. En d'autres termes, il faut qu'elles y trouvent leur compte!

Kochan précise également que tout changement implique des risques politiques importants pour les représentants syndicaux et patronaux, qui doivent être pris en compte pour que le changement s'opère. Il y aura vraisemblablement dans les deux groupes des factions bruyantes qui s'opposeront à une collaboration plus étroite en la considérant comme une trahison ou un effritement des droits de l'employeur. Les responsables politiques de chaque groupe doivent prévoir ces risques et les surmonter, ce qui met particulièrement les dirigeants syndicaux dans une situation délicate : ils doivent donner à entendre qu'ils sont à la source des avantages que retireront les employés, sans avoir été élus par cooptation par l'employeur. Il en découle que l'employeur ou un tiers, par exemple le gouvernement, doit être le moteur du changement pour que les dirigeants syndicaux puissent éviter le risque politique de se faire les champions du changement du statu quo.

---

5 Thomas A. Kochan et Lee Dyer, "A Model of Organizational Change in the Context of Union-Management Relations", Journal of Applied Behavioral Science, 12 (janvier 1976) p. 59-78; Thomas A. Kochan, Collective Bargaining and Industrial Relations, (Homewood, I.C.: Irwin, 1980).

Pour que le changement soit accepté et institutionnalisé, il doit apporter des avantages réels, qui doivent être partagés de façon tangible. Si une collaboration accrue permet d'améliorer les conditions de travail, par exemple, elle sera bien accueillie et favorisera d'autres changements. Dans le cas contraire, ou si la situation empire, il y aura régression vers la situation antérieure. Kochan indique enfin que le changement doit être intégré au processus de la négociation collective. Des efforts en vue de saper la négociation collective légitime feront que les syndicats s'opposeront à ces changements. Dans les collèges, par exemple, le transfert vers la structure collégiale sera combattu si cette structure est perçue comme se substituant à la négociation collective.

3
MÉTHODOLOGIE

Dans l'exécution de son mandat, la commission :

- a sollicité l'avis des principaux participants au réseau collégial, sous forme de mémoires;
- a étudié l'historique de la négociation collective dans les collèges ontariens;
- a examiné la situation actuelle et les antécédents de la négociation collective dans les réseaux collégiaux dans les autres provinces canadiennes, aux États-Unis et au Royaume-Uni;
- a consulté les personnes qui ont participé à la négociation collective dans les collèges en qualité de médiateurs, enquêteurs, arbitres et négociateurs;
- a étudié l'administration de la convention collective dans les collèges et les questions qu'elle pose;
- a tenu une série de rencontres publiques auxquelles ont été invités les employés des collèges, les étudiants et le public;
- a consulté les principaux participants après réception de leurs mémoires et au cours de l'élaboration de ses recommandations.

Certaines de ces activités ont été entreprises par le personnel de la commission, et d'autres ont été confiées à des chercheurs de l'extérieur et financées par la commission. La commission a également reçu une aide précieuse du personnel de recherche du SEFPO et des divers services du MCU et du Secrétariat des ressources humaines.

3.1 MÉMOIRES SOLLICITÉS ET NON SOLLICITÉS

La commission a sollicité et reçu des mémoires du CAC, du SEFPO, de l'Association des collèges d'arts appliqués et de technologie

de l'Ontario (ACAATO) et de son comité des présidents, ainsi que de l'Association provinciale du personnel administratif. Malgré plusieurs demandes de sa part, la commission n'a pas reçu de mémoire de la Fédération des étudiants de l'Ontario ni de l'Ontario Community College Student Presidents Association.

La commission a sollicité l'avis du public et reçu un certain nombre de mémoires de personnes associées directement ou intéressées au réseau collégial. Elle a également reçu des mémoires présentés par l'administration de certains collèges et quelques sections locales du SEFPO. On trouvera à l'Annexe IV une liste des groupes et particuliers qui ont présenté des mémoires.

3.2 TRAVAUX DE RECHERCHE INTERNES

Le personnel de la commission a fait un historique de la négociation collective dans les collèges et une analyse détaillée de l'évolution des conventions collectives du personnel enseignant et du personnel d'appui. Il a aussi effectué d'autres travaux de recherche, avec l'aide des fonctionnaires du MCU, sur le financement, les régimes de retraite et les modèles d'établissement des coûts.

La commission a recueilli de l'information sur la négociation collective dans les collèges aux États-Unis et au Royaume-Uni, à des fins de comparaison, et examiné la documentation pertinente en administration scolaire et en négociation collective.

Enfin, la commission a élaboré deux instruments d'enquête qui ont été envoyés aux vingt-deux collèges. Le premier, sur la gestion des ressources humaines, a permis de recueillir de l'information sur l'organisation et la dotation en personnel des services de ressources humaines au niveau collégial. Le deuxième, sur l'administration de la convention collective, a permis de recueillir des données sur les griefs du personnel enseignant et du personnel d'appui dans le cadre des conventions collectives de 1985-1987, notamment sur le nombre et la nature des griefs, leur

taux de règlement, les arbitrages et le règlement des conflits sur la charge de travail.

3.3 TRAVAUX DE RECHERCHE EXTERNES

La commission a commandé neuf études à des spécialistes pour se renseigner sur diverses questions.

Don Carter, directeur du Centre des relations industrielles de l'Université Queen's et ancien président de la Commission des relations de travail de l'Ontario, et Marlene Cano, professeur de droit à l'Université d'Ottawa, ont présenté un rapport sur la négociation collective des employés à temps partiel au Canada et ses incidences sur les collèges ontariens.

John Dennison, professeur au département des sciences de l'administration et de la formation permanente à l'Université de Colombie-Britannique, bien connu pour ses travaux de recherche sur les collèges communautaires, a présenté un rapport sur la négociation collective dans les collèges communautaires au Canada.

Brad James, étudiant de maîtrise en relations industrielles à l'Université de Toronto, a fait une analyse de la littérature spécialisée sur la négociation collective des associations patronales.

Graeme McKechnie, professeur d'économie à l'Université York et tiers intervenant dans les négociations collectives des écoles publiques et des collèges, a présenté une étude sur la nécessité d'une loi distincte régissant la négociation collective dans les collèges, le rôle de la Commission des relations de travail dans les collèges et les questions négociables dans le cadre de la Loi sur la négociation collective dans les collèges.

Michael Monty, maître enseignant au département de radio-télévision du collège Seneca, a préparé un rapport et une vidéocassette à partir d'interviews auprès des enseignants, du

personnel d'appui et des administrateurs, qui étudie la qualité de leurs perceptions et attitudes touchant la négociation collective dans les collèges.

Joseph Rose, professeur de relations industrielles à l'Université McMaster, spécialiste reconnu des mécanismes de règlement des conflits en relations de travail en Ontario, a présenté un rapport sur l'efficacité des mécanismes actuels de règlement prévus par la Loi sur la négociation collective dans les collèges.

Mark Thompson, professeur de relations industrielles à l'Université de Colombie-Britannique, qui fait des recherches sur les collèges communautaires, a présenté une étude théorique sur la négociation collective dans une structure multipatronale dans le secteur public.

Ann Francescon, professeur de gestion à l'école d'administration des affaires de l'Université Western Ontario, a étudié la complexité et les incidences de la double majorité dans la prise de décision et la ratification des conventions collectives dans les collèges.

Greg Long, diplômé d'Osgoode Hall, a présenté une étude sur les dispositions législatives régissant la constitution d'une association patronale.

Ces études font partie d'un volume distinct qui constitue l'Annexe VI du présent rapport.

3.4 CONSULTATIONS

La commission a organisé des consultations officielles particulières auprès des parties directement intéressées à la négociation collective dans les collèges, notamment les présidents des collèges, les présidents et vice-présidents des conseils d'administration des collèges, et les membres du personnel

administratif qui assument la direction du personnel enseignant et du personnel d'appui. Elle a eu aussi de nombreuses consultations avec les responsables du SEFPO et des équipes de négociation du personnel enseignant et du personnel d'appui. Elle a aussi consulté de nombreux spécialistes des relations de travail, notamment des négociateurs, des enquêteurs, des médiateurs et des arbitres, qui ont une connaissance et une expérience directe de la négociation collective dans les collèges en Ontario.

En outre, la commission a organisé des rencontres publiques dans cinq régions de l'Ontario, après en avoir donné avis public suffisamment à l'avance pour que les groupes et particuliers intéressés puissent s'y préparer. On trouvera à l'Annexe IV une liste des participants à ces rencontres, qui ont présenté des communications orales et des mémoires écrits.

La commission a également consulté les fonctionnaires du MCU disposant d'information pertinente en matière de relations de travail et de négociation collective dans les collèges, ou chargés de la collecte et de l'analyse des données en vue de l'établissement des politiques ou de leur mise en oeuvre.

Elle a aussi procédé à des consultations officieuses auprès du personnel de la Commission des relations de travail dans les collèges, principalement pour la collecte et l'analyse des données. Ces échanges visaient à recueillir toute l'information pertinente aux négociations dans le cadre de la Loi sur la négociation collective dans les collèges.

4
HISTORIQUE DES NÉGOCIATIONS COLLECTIVES DANS LES COLLÈGES

"Ceux qui ne peuvent se remémorer le passé sont condamnés à le répéter." - Santayana.

Ce chapitre fait l'historique des relations de travail dans les collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario. Il décrit brièvement l'implantation des collèges vers la fin des années 1960 et analyse le contexte, la structure, le processus et la conduite des négociations collectives dans le cadre de la Loi sur la fonction publique,[1] de la Loi sur la négociation collective des employés de la Couronne[2] et de la Loi sur la négociation collective dans les collèges[3] (loi actuelle). La Figure 4.1 présente la chronologie des principaux événements, et le chapitre se termine par quelques considérations sur l'évolution des salaires et du financement dans le réseau collégial.

4.1 IMPLANTATION DU RÉSEAU COLLÉGIAL

L'accélération de la croissance économique et des changements technologiques en Ontario à la fin des années 1950 et au début des années 1960 a entraîné une pénurie de ressources humaines bien formées et spécialisées.[4] Le gouvernement provincial a étudié les besoins de l'économie ontarienne au plan de l'éducation et la

---

1 Loi sur la fonction publique, 1961-1962, c. 121.

2 Loi prévoyant la négociation collective pour les employés de la Couronne, 1972, c. 67.

3 Loi sur la négociation collective dans les collèges, L.R.O. 1980, c. 74.

4 Pour une étude approfondie des débuts du réseau collégial en Ontario, voir : Frederick A. Hamblin, "An Analysis of the Policy Formulation Process Leading to the Establishment of the Colleges of Applied Arts and Technology of Ontario", (Thèse de doctorat en éducation, Université de Toronto, 1984).

FIGURE 4.1

CHRONOLOGIE DES PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS

Création des collèges, par un amendement à la Loi sur le ministère de l'Éducation	Juin 1965
Obligation imposée aux collèges de négocier dans le cadre de la Loi sur la fonction publique (LFP)	Décembre 1967
Première convention du personnel d'appui dans le cadre de la LFP	1968-1970
Élection de la CSAO comme agent négociateur du personnel enseignant	Mars 1971
Première convention du personnel enseignant dans le cadre de la LFP	1971-1973
Loi sur la négociation collective des employés de la Couronne (LNCEC)	Décembre 1972
Première convention du personnel d'appui dans le cadre de la LNCEC	1974-1976
Première convention du personnel enseignant dans le cadre de la LNCEC	1973-1975
Loi sur la négociation collective dans les collèges (LNCC)	Juillet 1975
Première convention du personnel d'appui dans le cadre de la LNCC	1976-1977
Première convention du personnel enseignant dans le cadre de la LNCC	1976-1977
Grève du personnel d'appui	Janvier 1979
Grève du personnel enseignant	Octobre 1984
Comité de révision de l'attribution des charges d'enseignement	1985
Rapport du conseiller du Ministre des Collèges et Universités sur l'administration des collèges d'arts appliqués et de technologie (Pitman)	1986
Commission sur la négociation collective dans les collèges	1987

façon dont les établissements d'enseignement postsecondaire qui assurent l'éducation et la formation professionnelle au-dessous du niveau universitaire pouvaient remédier à cette pénurie. Il a aussi étudié les initiatives en enseignement postsecondaire dans les autres provinces canadiennes, au Royaume-Uni et dans le système d'éducation en évolution rapide de la Californie.

Plusieurs modèles de restructuration des établissements d'enseignement en vue de remédier à la pénurie de travailleurs spécialisés furent présentés au gouvernement. Un rapport très influent du Comité des présidents des universités ontariennes préconisait un système collégial s'inspirant dans son mandat et son organisation, des instituts de technologie et de métiers existants. Claude Bissell, président de ce comité et président de l'Université de Toronto, souligna l'importance d'implanter un "réseau collégial" différent du système américain, qu'il qualifia de "confus". Le réseau collégial ontarien se caractériserait par "la différenciation des fonctions, la mobilité des étudiants, la centralisation non directive, la formation générale et une capacité interne de renouvellement".[5] On voulait aussi que les collèges accordent une grande importance à la technologie et aux métiers, pour ne pas devenir des pseudo-universités.

Grâce à ce que le Premier ministre de l'Ontario John P. Robarts a qualifié de "modification délibérée des structures éducatives", le gouvernement tenait à ce que la formation professionnelle de premier niveau vise deux objectifs : pour la population, une égalité d'accès et des possibilités de perfectionnement personnel non offertes par les universités; pour la société, des services appropriés de formation pour les ouvriers spécialisés, les techniciens et les technologues.[6]

---

5 Ibid., p. 205.

6 Hon. William G. Davis, Déclaration à l'Assemblée législative, 21 mai 1965, in Ontario Council of Regents for Colleges of Applied Arts and Technology, "Guidelines for Governors: Colleges of Applied Arts and Technology", août 1972, Annexe A, p. 23.

Le 21 mai 1965, le gouvernement présentait un projet de loi amendant la Loi sur le ministère de l'Éducation,[7] et établissant un réseau de collèges d'arts appliqués et de technologie axé sur la formation professionnelle, attentif aux besoins des collectivités locales et facilement accessible à ceux qui désirent parfaire leur formation. Ces collèges devaient offrir des cours de jour et des cours du soir aux étudiants inscrits à plein temps et à temps partiel, être accessibles aux adultes et aux jeunes et offrir des programmes de perfectionnement aux travailleurs comme aux personnes sans emploi. Ils pouvaient offrir des cours en arts libéraux, mais non des cours universitaires parallèles. Leur personnel devait provenir du secteur industriel et commercial, ainsi que du réseau secondaire et universitaire.

La loi reçut la sanction royale le 22 juin 1965. Le ministre gardait le pouvoir de constituer, désigner, maintenir et orienter les collèges, et nommer le Conseil des affaires collégiales (CAC) pour coordonner les efforts. Il était aussi chargé de la délivrance des certificats et diplômes et de l'établissement des conditions d'admission aux programmes, des droits de scolarité et des qualifications requises du personnel enseignant. Chaque conseil d'administration devait être nommé par les collectivités locales, refléter leurs intérêts et engager les personnes nécessaires au fonctionnement du collège.

Désireux d'aller de l'avant rapidement, le gouvernement choisit de financer le réseau sans impôts locaux. Les autres revenus des collèges viendraient des droits de scolarité, des subventions fédérales et des ententes de service. Les collèges relevaient alors de la Direction de la formation technique et professionnelle du ministère de l'Éducation, récemment remaniée, dont dépendaient les Instituts de technologie et les Centres de formation professionnelle.

---

7 Loi portant modification de la loi sur le ministère de l'Éducation, L.R.O. 1965, c. 28.

Ces instituts existaient depuis une vingtaine d'années et desservaient environ 12 000 étudiants. Les cours offerts par les instituts de métiers et les centres de formation professionnelle reflétaient la demande locale : certains offraient des certificats de formation professionnelle, d'autres des programmes d'apprentissage ou des cours de perfectionnement permettant d'acquérir les préalables requis pour suivre d'autres cours.

Les sept instituts de technologie qui existaient en 1965 donnèrent naissance à l'Université Lakehead, l'Institut de technologie Ryerson et quatre collèges d'arts appliqués et de technologie : Northern, Mohawk, Algonquin et St. Clair. Les deux instituts de métiers devinrent le collège George Brown. Le centre de formation professionnelle de London devint le collège Fanshawe; celui de Sault-Ste-Marie, le campus du nouveau collège Cambrian de Sudbury, et celui d'Ottawa fusionna avec l'Institut de technologie d'Ottawa et devint le collège Algonquin.

Le collège Centennial fut le premier collège à se constituer en 1965, suivi rapidement de plusieurs autres. Les deux derniers, les collèges Canadore et Sault, furent créés en 1972 à partir du collège Cambrian. On trouvera à la Figure 4.2 l'effectif de chaque collège.

4.2 NÉGOCIATION COLLECTIVE DANS LES COLLÈGES

Lors de la création des collèges d'arts appliqués et de technologie en 1965, on croyait généralement que la négociation collective serait assujettie aux dispositions de la Loi sur les relations de travail (LRT) de l'Ontario[8], qui s'applique de façon générale aux relations de travail dans la province. Les administrateurs des collèges et les syndicats qui représentaient ou désiraient représenter les employés des collèges croyaient que les négociations se feraient à l'échelon de chaque collège.

---

8 Loi sur les relations de travail, L.R.O. 1960, c. 202.

Tel ne fut pas le cas. Les collèges et les syndicats se virent bientôt assujettis aux dispositions de la Loi sur la fonction publique (LFP), qui a précédé l'actuelle Loi sur la négociation collective des employés de la Couronne (LNCEC). L'organisation et le processus de la négociation collective dans les collèges, tels que nous les connaissons aujourd'hui, et un grand nombre des problèmes étudiés par ce rapport remontent en grande partie à ce revirement inattendu et à la transition survenue au plan des relations de travail dans le secteur public en Ontario vers la fin des années 1960.

4.2.1 Représentation syndicale

Tel qu'indiqué, les instituts de technologie, les instituts de métiers et les centres de formation professionnelle ont donné naissance aux collèges. Le personnel de ces établissements appartenait à divers syndicats, notamment la Civil Service Association of Ontario (CSAO), aujourd'hui le Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO), et le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP).

Il était donc naturel que ces syndicats demandent le droit de négocier au nom du personnel des collèges, et le CAC a émis des directives aux collèges en vue de la négociation d'ententes locales.

En 1967, la scène fut considérablement modifiée. La CSAO demanda à la Commission des relations de travail de l'Ontario (CRTO) le droit de représenter le personnel d'appui du collège Fanshawe. En décembre de la même année, la CRTO faisait savoir qu'elle n'avait pas compétence pour décider de l'accréditation, le collège étant un organisme de la Couronne. Cette décision fut confirmée par la Cour d'appel de l'Ontario, et la CRTO rejeta par la suite des demandes analogues présentées au nom des unités de négociation des collèges George Brown, Cambrian et Centennial.[9] Cette décision reflétait également la position du CAC, qui fit valoir devant la CRTO que le conseil d'administration du collège Fanshawe n'était pas habilité à négocier des questions essentielles

FIGURE 4.2[1]

EFFECTIF TOTAL[2]

CALCULÉ À PARTIR DES

INSCRIPTIONS EN MI-SESSION

(au 1er novembre 1986)

Algonquin	9 725
Cambrian	3 551
Canadore	2 361
Centennial	7 210
Conestoga	4 249
Confederation	2 899
Durham	2 902
Fanshawe	7 019
George Brown	8 774
Georgian	4 086
Humber	9 763
Lambton	1 498
Loyalist	2 469
Mohawk	7 550
Niagara	3 647
Northern	1 642
St. Clair	4 079
St. Lawrence	4 415
Sault	1 817
Seneca	10 006
Sheridan	6 857
Sir Sandford Flemming	3 768
	110 281

---

1 Source : Information fournie par la Section des relations de travail et des avantages sociaux de la Direction des affaires collégiales, du ministère des Collèges et Universités.

2 Comprend les programmes de formation postsecondaire, de formation des adultes et d'apprentissage, à l'exclusion des programmes du ministère de la Formation professionnelle.

à toute négociation collective.[10] Pour la première fois, le CAC indiquait ainsi son intention d'orienter et de centraliser la négociation collective.

Après cette série de décisions, la CSAO demanda au CAC en 1968 le droit de négocier dans le cadre de la loi régissant les organismes de la Couronne, la Loi sur la fonction publique. Le CAC reconnut la CSAO comme agent négociateur du personnel d'appui, mais le fit sans le consentement de tous les collèges.[11]

La CSAO avait représenté les enseignants des collèges dans quelques-uns des organismes syndicaux antérieurs, en plus de représenter les employés du gouvernement au Conseil conjoint de l'Ontario, établi par la Loi sur la fonction publique en vue des négociations entre la fonction publique et le gouvernement. Elle supposa donc qu'elle avait le droit de représenter les enseignants du nouveau réseau collégial. Mais ce droit fut contesté par un nouveau groupe, l'Ontario Federation of Community College Faculty Associations (CCFA), qui prétendait représenter le personnel enseignant des collèges et contesta la CSAO en demandant une injonction lui interdisant de négocier pour le personnel enseignant des collèges au Conseil conjoint de l'Ontario.

Dans sa demande, la CCFA prétendait représenter 54,4 pour cent des enseignants des collèges. Dans son jugement du 30 janvier 1969, le juge Lacourcière souligna que les articles

---

9 Source : Note du 25 juillet 1969 de R.D. Johnston, sous-ministre de la fonction publique, à J.K. Reynolds, secrétaire du conseil des ministres, Bureau du Premier ministre.

10 CRTO, 13601-67-R, 4 décembre 1967.

11 Juge Walter Little, "Collective Bargaining in the Ontario Public Services", mai 1969, p. 23. Le juge Little avait mandat de définir la structure et le processus de la négociation collective dans le secteur public en Ontario.

pertinents de la Loi sur la fonction publique "ne semblaient pas conférer (à la CSAO) le droit exclusif de négociation, le mandat ou la qualité d'organisme de négociation au nom des employés de la Couronne".[12] Il accorda donc à la CCFA l'injonction demandée, et ce jugement mit fin aux négociations du personnel enseignant.

En 1969, le juge Walter Little définit la structure et le processus de la négociation collective dans le secteur public en Ontario. Dans son étude, il détermina les unités de négociation appropriées et le représentant approprié des employés du gouvernement pour les négociations. C'est à ce moment que la négociation dans le secteur public commença à ressembler à ce qui se déroulait dans le secteur privé. Au cours des années 1950 et au début des années 1960, la négociation dans le secteur public comportait des "discussions" entre le gouvernement et les représentants des employés. À la suite de la recommandation du juge Little en mai 1969, les "discussions" devinrent des "négociations", et les divers "protocoles d'entente" devinrent des "conventions collectives". Le droit de grève ne fut pas reconnu aux fonctionnaires ontariens, et l'arbitrage exécutoire fut maintenu comme mécanisme de règlement définitif des conflits.

En raison de l'injonction accordée à la CCFA, le juge Little refusa d'indiquer quelle unité de négociation représenterait les enseignants, et recommanda plutôt que la question soit tranchée par un arbitre indépendant. Le 17 juillet 1970, désireux de mettre fin à cette impasse, la CSAO et la CCFA acceptaient une offre qui leur avait été faite, apparemment à l'instigation du gouvernement. Les parties convenaient d'organiser un scrutin de représentation conformément à la procédure prévue dans la Loi sur les relations de travail. Le vote fut tenu le 17 mars 1971.

---

12 Ibid., Annexe XV, pp. 97-99.

Pour l'organisation du scrutin, les parties devaient fournir une liste des votants : la CSAO, la CCFA et le CAC s'entendirent sur cette liste : l'unité de négociation excluait les présidents, les employés engagés pour une période limitée et diverses catégories d'employés à temps partiel, en se fondant apparemment sur rien d'autre que le fait qu'il était courant d'exclure ces catégories d'employés de la négociation. C'est ainsi que fut déterminée l'unité de négociation du personnel enseignant.

Soulignons deux points intéressants à propos de ce scrutin. Tout d'abord, la CCFA prétendait représenter 54,4 pour cent des enseignants lors de sa demande d'injonction. Mais pour la tenue de ce scrutin, elle ne put recueillir l'appui requis de 35 pour cent des enseignants, qui lui était nécessaire pour que son nom figure sur le bulletin de vote. La raison de cette chute fut expliquée par le SEFPO plusieurs années plus tard :[13]

> "Jusque vers le milieu de l'été 1971, il semblait que les deux parties (la CSAO et la CCFA) obtiendraient le nombre requis. Puis le gouvernement transféra des écoles secondaires aux collèges la compétence sur les cours de formation des adultes. Cette mesure eut pour résultat d'élargir l'unité de négociation et de donner à la CSAO l'avantage dans cette guerre de représentation syndicale, un grand nombre des enseignants des programmes de formation des adultes faisant déjà partie de la CSAO."

La dilution de l'effectif de la CCFA au sein des collèges eut pour effet de réduire son appui au point que son nom ne put figurer sur le bulletin de vote, ses membres ne comptant plus qu'environ 31 pour cent du nouvel effectif total.

Le deuxième point intéressant concerne le résultat du vote. La CCFA n'ayant pu faire inscrire son nom sur le bulletin de vote, la question soumise au vote des enseignants fut la suivante :

---

13 Mémoire présenté à l'arbitre Weiler par le Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario, 1985.

"Voulez-vous, oui ou non, que la CSAO vous représente?" La CSAO l'emporta par 51 pour cent des voix. Même si la majorité des enseignants appuyaient la CSAO, cet appui ne fut confirmé que par une très mince marge, et il n'y avait aucune autre formule de rechange à cette représentation syndicale.

Il fallut plusieurs années pour déterminer l'unité de négociation du personnel enseignant, en raison du litige entre la CCFA et la CSAO, mais ce problème ne se posa pas pour l'unité de négociation du personnel d'appui. La CSAO et le CAC convinrent que tous les employés à plein temps feraient partie de l'unité du personnel d'appui, mais que les employés à temps partiel en seraient écartés, conformément à la pratique habituelle de l'époque.

4.3 LA LOI SUR LA FONCTION PUBLIQUE, 1968-1972

4.3.1 Cadre législatif de la convention collective

La structure et la pratique actuelles de la négociation collective dans la fonction publique de l'Ontario ne ressemblent guère à celles de la négociation collective prévue par la Loi sur la fonction publique (LFP) de 1968. La Commission de la fonction publique était alors autorisée à fixer toutes les conditions de travail des fonctionnaires, y compris les salaires, les avantages sociaux, les vacances, les critères d'embauche, de sélection et de promotion -- en fait, absolument tout ce qui pouvait se rapporter à la situation de travail des fonctionnaires.[14]

La Commission de la fonction publique autorisa le Conseil conjoint de l'Ontario à négocier avec la CSAO, remplacée plus tard par le SEFPO. Le terme "négocier" n'est guère approprié, car le conseil avait pour mandat "d'étudier" les questions relatives au

---

14 Loi sur la fonction publique, 1961-1962, c. 121, a. 20.

travail et "de faire au Conseil des ministres les recommandations judicieuses et appropriées".[15]

Le Conseil conjoint regroupait des représentants "officiels" (trois membres nommés par le gouvernement) et des membres du "personnel" (des représentants de la CSAO). Le conseil comprenait aussi un président, sans droit de vote, qui avait la main haute sur l'ordre du jour. Le président pouvait, officiellement, inscrire à l'ordre du jour toute question concernant les conditions de travail des employés de la Couronne, mais les règlements en application de la Loi sur la fonction publique interdisaient la "négociation" dans des domaines tels que l'organisation et le fonctionnement des services, le classement des emplois et l'évaluation des emplois.

Divers groupes d'employés et des services gouvernementaux s'adressèrent au conseil. Lorsque les membres du conseil ne pouvaient s'entendre sur les conditions de travail, le conflit était alors soumis à un arbitrage exécutoire.

En 1968, la CSAO représentait environ 51 000 employés du secteur public, à l'exclusion des enseignants des collèges, des employés de la Commission des accidents du travail, de la Ontario Northland Transportation Commission et de la Hydro-Electric Commission of Ontario. La CSAO comprenait alors cinq catégories aux fins de négociation : services sociaux, services d'exécution, personnel scientifique et technique, personnel administratif, et services généraux.

Dès qu'il devint évident que les négociations allaient maintenant être régies par la Loi sur la fonction publique plutôt que par la Loi sur les relations de travail, la CSAO chercha à négocier directement avec chacun des collèges ou avec le CAC, tant pour le personnel enseignant que pour le personnel d'appui.

---

15 Décret, 18 mai 1944.

Craignant apparemment une surenchère excessive au sein du réseau collégial,[16] le CAC prit la responsabilité de mener des négociations provinciales avec la CSAO. Prise sans l'autorisation unanime des conseils d'administration des collèges, cette mesure n'était pas prévue dans le mandat initial du CAC.[17] On laisse même entendre que le CAC ne prit même pas la peine de consulter tous les collèges avant d'assumer cette responsabilité.[18]

En définissant la négociation collective dans la fonction publique, le juge Little a "figé" cette structure en place. Ses recommandations reflétaient son orientation générale quant à l'organisation des unités de négociation et des agents de négociation dans le secteur public : renforcer le statu quo.

4.3.2 Négociations dans le cadre de la Loi sur la fonction publique

Trois conventions ont été négociées pour le personnel d'appui et une pour le personnel enseignant dans le cadre de la Loi sur la fonction publique. Les négociations du personnel enseignant et l'arbitrage ultérieur se sont tellement prolongés que la convention fut entièrement rétroactive et rendue publique alors que la négociation collective dans la fonction publique relevait maintenant de la Loi sur la négociation collective des employés de la Couronne.

Négociations du personnel d'appui

La première convention du personnel d'appui vise la période allant du 1er septembre 1968 au 31 mars 1970. L'article 1.01 de la convention reconnaît la CSAC comme agent négociateur exclusif :

---

16 Johnston, note de juillet 1969.

17 Ibid.

18 Little, p. 23.

"de tous les employés autres que le personnel enseignant des collèges, à l'exception des contremaîtres et superviseurs, personnes de rang supérieur à celui de contremaître ou superviseur, employés dont les tâches exigent l'utilisation d'information confidentielle touchant les relations avec le personnel et les budgets, personnes habituellement engagées pour 24 heures ou moins par semaine, et personnes engagées pour une période limitée lors des vacances du collège".

Avant les premières conventions collectives, la CSAO soutenait que le personnel enseignant et le personnel d'appui devraient faire partie d'une seule unité de négociation, qui comprendrait deux groupes (personnel enseignant et non enseignant) aux fins des négociations. Pour sa part, le CAC préférait deux unités distinctes, une pour le personnel enseignant, une autre pour le personnel d'appui. Outre ce litige sur le nombre d'unités, les parties ne s'entendaient pas non plus sur les exclusions de l'unité de négociation du personnel d'appui. Après cinq mois, elles finirent par s'entendre sur la composition de l'unité de négociation. Un élément essentiel de la convention de l'unité de négociation porte sur l'exclusion des employés qui travaillent vingt-quatre heures ou moins par semaine et des personnes employées temporairement pendant les vacances du collège.

La deuxième convention collective du personnel d'appui vise la période 1970-1972. Elle fut négociée sans médiation ni arbitrage, et contient peu de changements importants.

Les parties ne purent s'entendre sur les conditions de travail de la convention de 1972-1974 et durent recourir à l'arbitrage exécutoire pour conclure une entente. C'est cette convention qui introduisit des exclusions importantes à l'unité de négociation du personnel d'appui. Avant l'arbitrage, les parties avaient convenu d'exclure les étudiants inscrits en éducation coopérative, les diplômés des collèges engagés au cours d'une période de douze mois après la fin de leurs études, et les personnes engagées pour un travail de nature non récurrente. Lors de la sentence arbitrale 1971-1973 sur la deuxième convention du

personnel d'appui, le président du comité d'arbitrage, le juge Anderson, ajouta une autre exclusion aux employés temporaires, définis comme étant "des personnes engagées sur une base occasionnelle ou temporaire, à moins d'avoir été engagées continuellement pendant au moins six mois".[19]

En prévoyant ces exceptions, les parties semblent avoir été grandement influencées par les recommandations du juge Little touchant l'ensemble du secteur public. Mais la CSAO n'a jamais accepté qu'un groupe aussi important d'employés -- peut-être 5000 ou 6000 personnes -- se voit interdire le droit à la négociation collective.

Négociations du personnel enseignant

Par suite du retard causé par le conflit de représentation syndicale opposant la CCFA et la CSAO, une seule convention collective pour le personnel enseignant (1971-1973) fut négociée dans le cadre de la Loi sur la fonction publique.

La question principale qui opposait les parties, et que toutes deux avaient prévue, portait sur la nécessité de regrouper dans une même convention deux groupes distincts d'enseignants : un groupe venait des divers instituts de technologie et de métiers, et la plupart des membres de l'autre groupe venaient des services d'éducation des adultes des conseils scolaires de la province. Les conditions de travail et les avantages sociaux de chaque groupe étaient suffisamment distincts pour rendre difficile l'établissement d'un seul ensemble de conditions équitables pour tous les enseignants.

Dès le départ, les négociations du personnel enseignant furent difficiles, et la médiation et l'arbitrage furent

---

19 Colleges of Applied Arts and Technology et The Civil Service Association of Ontario (Inc.), (1972), Anderson.

nécessaires pour conclure la première convention. La médiation permit aux parties de progresser entre juillet 1971 et janvier 1972, mais plusieurs questions importantes n'étaient pas encore réglées lors des audiences d'arbitrage en février 1972, présidées par le juge Anderson. À la fin des audiences, une sentence arbitrale fut rendue le 28 avril 1972, suivie le 31 juillet 1972 d'une "clarification et interprétation" de la sentence initiale. La liste des questions non réglées devant le conseil d'arbitrage illustre bien les problèmes qui opposaient les parties :[20]

- Reconnaissance
- Relations
- Cotisations syndicales
- Grève et lock-out
- Affaires syndicales
- Durée de l'entente
- Griefs de classification et griefs syndicaux
- Rémunération
- Horaires d'enseignement
- Vacances
- Avantages sociaux (assurance)
- Indemnités

On laissa au conseil d'arbitrage le soin de régler l'une des questions les plus fondamentales de la négociation collective : quels employés le syndicat devait représenter. Dans l'article sur la reconnaissance du syndicat, le juge Anderson excluait "les présidents, chefs de département et directeurs, les personnes de rang supérieur à celui de président, chef de département ou directeurs... et les professeurs, conseillers et bibliothécaires engagés à temps partiel ou pour une période limitée".[21] Il précisait que les personnes à temps partiel enseignaient vingt-cinq pour cent ou moins de la charge d'enseignement reconnue (qui était également définie dans la sentence arbitrale), et que les personnes engagées pour une période limitée étaient engagées

---

20 Ibid., p. 6.

21 Ibid., p. 8.

pour une durée maximale de douze mois au cours d'une période de vingt-quatre mois".[22]

Dans sa clarification, le conseil d'arbitrage exclut aussi les personnes enseignant moins de six heures par semaine. Il établit même un traitement différent pour ce que l'on appelle maintenant les employés à charge partielle, qui enseignent plus de six heures et jusqu'à douze heures par semaine, déterminant pour ces employés des conditions de travail radicalement différentes.

Le conseil d'arbitrage dut aussi se prononcer sur la question difficile de la charge de travail. Avec beaucoup de réticences, il établit une charge maximale selon les différents groupes d'enseignants, en soulignant clairement que la charge de travail devrait être négociée entre les parties, et non pas déterminée par un arbitrage pour conflit d'intérêts ou un arbitrage de griefs. Il suggéra plusieurs critères d'établissement de la charge de travail, notamment la nature et le nombre des matières à enseigner, le niveau d'expérience en enseignement, la disponibilité d'aide technique et autre, la préparation nécessaire, les contacts avec les étudiants, les responsabilités de la correction et de l'évaluation, et le nombre d'élèves. Il recommanda aussi que la fourchette des heures d'enseignement soit de seize à vingt-deux heures, avec une moyenne de dix-huit à vingt heures par semaine pour toute l'année scolaire pour les enseignants d'un établissement postsecondaire. Pour les enseignants des écoles de métiers, des écoles élémentaires et des écoles secondaires, il prescrivit une moyenne hebdomadaire individuelle de vingt-deux à vingt-sept heures, et une moyenne de vingt-quatre à vingt-six heures par semaine pour l'ensemble de l'année scolaire.

Le conseil d'arbitrage précisa également que l'année scolaire devait comporter dix mois ou l'équivalent global (sauf dans le cas des programmes continus de douze mois), et que les enseignants

---

22 Ibid.

devaient assumer au cours de cette période les responsabilités suivantes : l'enseignement attribué, la préparation des cours, les contacts avec les étudiants, la correction des examens, le travail d'évaluation, ainsi que les autres fonctions attribuées et les responsabilités annexes aux tâches d'enseignement, en plus du perfectionnement professionnel autorisé par les chefs de département.

Il chercha également à décrire des facteurs généraux et particuliers de détermination de la charge de travail susceptibles de favoriser l'égalité entre les enseignants, tout en tenant compte des différences selon les programmes. Il reconnut cependant que cela créerait des anomalies et établit des "réunions collégiales" chargées de discuter des questions suivantes : l'application locale de la convention collective, la clarification des points à l'origine des malentendus ou des griefs, les diverses questions convenues d'un commun accord, ou les plaintes d'un enseignant qui considère que son horaire individuel d'enseignement est indûment onéreux.

4.3.3 Les négociations dans le cadre de la Loi sur la fonction publique

Un grand nombre des problèmes actuels du réseau collégial remontent aux premières années des négociations dans le cadre de la Loi sur la fonction publique.

Palier de négociation

Le palier de négociation dans le réseau collégial semble avoir été déterminé par défaut. Dès qu'il devint évident que les négociations allaient se dérouler dans le cadre de la loi régissant le secteur public, par suite de la décision de la CRTO, tout le monde supposa -- y compris la CSAO et le CAC -- que la négociation au palier provincial était appropriée pour la simple raison que cela se passait ainsi dans le secteur public. Il n'y avait aucun grand dessein, aucune stratégie réfléchie, aucun alignement de la structure de négociation sur la stratégie des collèges.

La sentence arbitrale Anderson a clairement indiqué que bien des questions devraient être réglées à l'échelon local, en raison de la grande diversité des programmes des collèges. C'est avec réticence que le conseil d'arbitrage imposa à tout le réseau des dispositions particulières touchant la charge de travail :[23]

> "Chaque collège a un conseil d'administration, et comme tous ces établissements ont vu le jour au cours des cinq dernières années, les pratiques différentes touchant la charge de travail et la rémunération des enseignants et toutes les autres questions qui relèvent normalement de la négociation collective ont été négociées dans une certaine mesure à l'échelon de chaque collège. Il existe donc une gamme variée de pratiques depuis la création de ces établissements. Cette diversité se conjugue à la complexité que représentent des établissements hétérogènes implantés dans des endroits très différents et dotés chacun de sa propre autonomie.
>
> "Le conseil reconnaît également... que chaque collège doit avoir la plus grande latitude possible pour répondre aux besoins au plan de l'éducation... tout en établissant certaines directives de façon à ce que la structure opérationnelle générale des collèges ne déborde pas certaines limites générales, et que la charge de travail, la rémunération et les conditions de travail correspondent le plus possible à une certaine norme."

Agents négociateurs

La CSAO devint l'agent négociateur exclusif du personnel d'appui des collèges, car elle représentait la grande majorité des employés des établissements remplacés par les collèges. Mais la situation n'était pas la même du côté du personnel enseignant, la CSAO n'obtenant le droit de le représenter que par une infime majorité des votants.

Si le CAC s'est imposé comme agent négociateur pour les collèges, c'est qu'il n'y avait pas d'organisme provincial de négociation au nom des collèges lorsqu'il devint apparent que les négociations n'allaient pas se dérouler dans le cadre de la Loi sur les relations de travail. Le CAC est intervenu pour combler

---

23 Ibid., pp. 7-8.

un vide, sans pour autant que les collèges perçoivent cette intervention comme légitime. Ce manque d'acceptation s'explique facilement : le CAC était une créature du gouvernement, et non des collèges.

Par son intervention, le CAC contrevenait au principe des relations industrielles qui consiste à ne pas séparer la responsabilité de la négociation de la convention et celle de son application. Les collèges étaient chargés d'administrer la convention collective, en leur qualité d'employeur. Mais le Conseil, qui n'était même pas responsable à l'endroit des collèges, assumait la responsabilité de négocier la convention collective. Cette séparation des responsabilités, qui devait gêner les relations de travail dans les collèges pendant de longues années, persiste jusqu'à aujourd'hui.

Il semblait apparent pour le conseil d'arbitrage Anderson que la détermination éventuelle d'une formule d'établissement de la charge de travail pour l'ensemble du réseau allait faire surgir des inégalités. En outre, le conseil se montrait sceptique quant à la valeur d'un arbitrage sur la charge de travail :[24]

> "Le conseil d'arbitrage a envisagé la possibilité de soumettre la question de la charge individuelle d'enseignement à l'arbitrage exécutoire d'un tiers. Il a cependant conclu que la détermination du caractère oppressif, injuste ou onéreux d'une charge de travail individuelle n'est pas une question qui se prête facilement à l'arbitrage, et que dans le cas peu propable où certaines plaintes à cet égard n'auraient pas été réglées de façon satisfaisante par le recours à la procédure décrite, les questions non réglées dans ce domaine devraient être débattues lors de la ronde ultérieure de négociations."

Malgré ce scepticisme, la formule actuelle d'établissement de la charge de travail remonte à la sentence arbitrale Anderson, dans laquelle on observe les premiers efforts de détermination des critères de la charge de travail.

---

24 Ibid., p. 18.

Les unités de négociation

Si l'unité de négociation du personnel d'appui et le CAC se sont entendus sur les employés autres que les employés à plein temps, leur décision a été fortement influencée par les exclusions recommandées par le juge Little. La CSAO se disait alors très préoccupée par un nombre aussi important d'exclusions, et cette opposition de longue date se reflète dans la position actuelle du SEFPO, qui entend "redresser une injustice historique".[25]

La structure de l'unité de négociation des enseignants, confirmée dans la sentence arbitrale Anderson, découle du conflit qui a opposé la CSAO et la CCFA. Elle a divisé le personnel enseignant selon des catégories fondées sur la charge de travail, et traité en "parents pauvres" les enseignants à charge partielle et ceux engagés pour une période limitée. Ces enseignants n'avaient droit, en fait, qu'à certains des avantages de la négociation collective. Ils pouvaient négocier leurs taux de rémunération, mais n'avaient pas droit aux avantages sociaux et à la rémunération des jours fériés et des vacances.

En rétrospective, il semble que l'exclusion du personnel d'appui et du personnel enseignant autre que le personnel à temps plein des unités de négociation se soit faite conformément aux pratiques existantes et aux dispositions de la Loi sur les relations de travail et de la Loi sur la fonction publique alors en vigueur. Mais le traitement singulier qui a conduit à l'inclusion des enseignants à charge partielle demeure une énigme. Malheureusement, les raisons de cette anomalie, qui persiste aujourd'hui, ne sont pas indiquées dans la sentence arbitrale Anderson.

Le processus de négociation

Dès les premières années de la négociation, les unités de négociation du personnel d'appui et du personnel enseignant ont eu

---

25 "Submission to the Colleges Collective Bargaining Commission" par le Ontario Public Service Employees Union", juin 1987.

recours à l'arbitrage. Le personnel d'appui n'y a eu recours que pour sa troisième convention, mais le personnel enseignant a négocié dès le début comme il le ferait par la suite. La première ronde de négociations s'est prolongée sur une période de sept mois, ce qui peut paraître peu à la lumière des négociations ultérieures! Elle a nécessité d'importants efforts de médiation, et le conseil d'arbitrage Anderson a quand même dû décider de la plupart des questions fondamentales de la première négociation.

On peut facilement comprendre que le règlement des questions essentielles ait nécessité le recours à l'arbitrage. Les parties devaient en effet tenir compte d'un nombre important d'enseignants qui arrivaient dans les collèges en provenance de deux voies différentes : les anciens instituts provinciaux de métiers et de technologie, et les conseils scolaires des écoles publiques. Il fallait tenir compte des différences selon les années de travail, les barèmes de rémunération, les avantages sociaux et les vacances, dans les nouvelles dispositions d'une convention collective unique pour l'ensemble du réseau. La négociation entre les diverses factions a dû être aussi vexatoire que les négociations entre le Conseil et le syndicat.

Le champ de négociation

La Loi sur la fonction publique restreignait considérablement le champ des négociations. Le droit de grève était interdit et la liste des "droits de l'employeur" était longue : droit de déterminer le travail, nominations, tâches complémentaires, organisation du travail et méthodes de travail; types et localisation du matériel; mesures disciplinaires et cessation d'emploi; affectation des tâches, classification et évaluation des emplois, évaluation du rendement, promotion au mérite; formation et perfectionnement; régime de retraite; principes et normes régissant les promotions, les rétrogradations, les mutations, les licenciements et les réaffectations. La Loi sur la fonction publique stipulait que ces questions ne relevaient pas de la négociation collective et ne pouvaient être de la compétence d'un conseil d'arbitrage.

4.4 LA LOI SUR LA NÉGOCIATION COLLECTIVE DES EMPLOYÉS DE LA COURONNE, 1972-1975

En décembre 1972, la Loi sur la négociation collective des employés de la Couronne (LNCEC) remplaçait la Loi sur la fonction publique (LFP) et devenait le cadre législatif de la négociation collective dans le secteur public. Cette loi s'inspira grandement du rapport Little de 1969 sur la négociation collective dans la fonction publique ontarienne. Deux conventions du personnel enseignant (1973-1975 et 1975-1976) et une convention du personnel d'appui (1974-1976) ont été négociées dans le cadre de la LNCEC.

4.4.1 Cadre législatif de la négociation collective

La LNCEC modifiait grandement les pratiques et le processus de la négociation, mais les éléments de base -- palier de négociation, parties à la négociation, champ des négociations, recours à un tiers, calendrier et interdiction des sanctions -- restèrent inchangés. Un grand nombre de questions continuèrent d'échapper à la négociation, par exemple l'organisation, les méthodes de travail, l'évaluation des emplois et les régimes de retraite.

Entre autres choses, la LNCEC établissait un calendrier de négociation et instituait un Tribunal des relations de travail et une Commission de règlement des griefs. Le tribunal était chargé d'administrer la loi, et la commission constituait l'étape ultime de la procédure officielle de règlement des griefs. La loi prévoyait aussi des conventions collectives officielles, en remplacement des protocoles d'entente prévus par la LFP.

En 1972, des amendements furent apportés à la Loi sur le ministère des Collèges et Universités.[26] La négociation

---

26 Un amendement définissait le terme "employé", en précisant que la LNCEC s'appliquait (à la négociation collective dans les collèges), sauf incompatibilité avec l'article, "à tous les conseils d'administration des collèges d'arts appliqués et de technologie et à tous les employés..." de la Loi modifiant la Loi sur le ministère des Collèges et Universités, 1971, L.O. 1972, a. 114.

dans les collèges relevait maintenant de la LNCEC, et le CAC devenait l'agent négociateur des collèges. Chaque collège restait l'employeur du personnel enseignant et du personnel d'appui.

4.4.2 Négociations dans le cadre de la Loi sur la négociation collective des employés de la Couronne

Négociations du personnel d'appui

Le personnel d'appui a négocié une convention dans le cadre de la LNCEC. Les négociations se sont déroulées sans surprise, et la convention ne comportait pas de changements importants à sa structure essentielle. La procédure de règlement des griefs fut élargie, des modifications furent apportées aux dispositions sur l'ancienneté, et divers changements mineurs furent apportés à la convention.

Négociations du personnel enseignant

De leur côté, les négociations du personnel enseignant connurent un déroulement tout à fait différent. En fait, les parties ne purent conclure une entente pour la période 1973-1975. Les négociations, commencées dans le cadre de la LFP, se poursuivirent dans le cadre de la LNCEC, s'éternisèrent pendant plus d'un an avant que les questions encore litigieuses soient soumises à un arbitrage exécutoire. Lorsque la sentence arbitrale du juge Willard Estey fut rendue, la période visée par la convention était expirée et la sentence servit de base à la convention collective 1975-1976. En fait, la convention avait un effet rétroactif pour deux ans, et valait pour une troisième année.

Le conflit porta même sur les questions à soumettre au conseil d'arbitrage Estey. Le CAC prétendit que la CSAO devait se limiter aux questions qu'elle avait indiquées dans son avis d'intention de négocier la convention de 1973 dans le cadre de la LFP. Pour sa part, le syndicat prétendit qu'il pouvait soumettre toutes les questions qu'il désirait, dans le cadre de la LNCEC.

L'une des questions soulevées par la CSAO portait sur la composition de l'unité de négociation. Le syndicat entendait

éliminer la distinction entre les employés à plein temps et ceux à temps partiel. Mais le conseil d'arbitrage jugea que la modification des unités de négociation nécessitait une décision du Tribunal des relations de travail, car le conseil d'arbitrage tirait sa compétence de la LNCEC et ne pouvait donc modifier la composition des unités de négociation.

La plupart des questions soumises en 1972 au conseil d'arbitrage Anderson furent de nouveau présentées au conseil d'arbitrage Estey, notamment la composition de l'unité de négociation, la sécurité d'emploi (licenciements et rappels au travail) et diverses questions touchant les salaires et les avantages sociaux. Indubitablement, la question la plus difficile portait sur la charge de travail et l'horaire d'enseignement.

Comme lors des négociations pour la première convention, les parties ne purent résoudre la question de la charge de travail lors de leurs négociations. Rappelant les observations du conseil Anderson, le conseil d'arbitrage Estey souligna qu'il était difficile pour les parties de résoudre cette question, tout autant que pour un conseil d'arbitrage :[27]

> "Il semble évident que la gamme variée de matières et la diversité de la formation dans ces établissements ne permettent pas d'élaborer une formule universelle qui pourrait être appliquée à chacun ou même à la plupart des membres du personnel et représenter une répartition juste et équitable de la charge de travail. Il est tout à fait impossible de déterminer objectivement une charge de travail équitable pour l'une ou l'autre des deux cents ou trois cents fonctions du personnel enseignant de cette unité de négociation...
>
> "Nous sommes d'avis qu'il est tout à fait futile d'établir une table ou règle rigide, invariable et sûre permettant d'obtenir une charge de travail pouvant s'exprimer en heures d'enseignement, en heures de tâches administratives, en heures de contact avec les étudiants, etc.

---

27 The Ontario Council of Regents for Colleges of Applied Arts and Technology et The Civil Service Association of Ontario (Inc.), (1975), Estey, (Jugement), pp. 63-64A.

> "Dans ce processus de confrontation, il est trop facile d'oublier que les deux parties... visent un but commun, soit l'établissement d'une entente, que l'on désigne de façon appropriée sous le nom de convention collective, permettant à l'employeur et à l'employé de remplir les tâches qui leur sont attribuées à l'avantage général du milieu et sans perte d'efficacité ni sacrifice pour l'une ou l'autre partie. Le conseil d'arbitrage éprouve également un sentiment prononcé d'incapacité totale devant la tâche d'établir des normes relatives à la charge de travail, aux horaires d'enseignement, aux charges de travail quotidiennes, hebdomadaires et mensuelles, et aux rapports entre les diverses catégories de charges de travail."

Après une étude approfondie de la question de la charge de travail, le conseil d'arbitrage Estey a élaboré dix principes susceptibles d'aider les parties à régler leurs différends. Les parties furent cependant incapables d'en venir à une entente, et après la sentence arbitrale rendue le 17 mars 1975, le conseil d'arbitrage déterminait à regret la charge de travail des différents groupes d'employés.

Il reconnaissait l'importance pour les collèges et la CSAO de conclure un règlement bilatéral sur ces conditions de travail essentielles plutôt que de s'en remettre à un conseil d'arbitrage. Il soulignait également, dans son étude de la notion d'une formule pour déterminer la charge de travail, que la structure de négociation pour l'ensemble du réseau militait contre l'adoption d'une formule pour régler ce litige permanent entre les parties.

Dans une note sur les dispositions relatives à la charge de travail, le conseil d'arbitrage soulignait que des mesures très rigides étaient ajoutées à la convention collective avec l'autorisation des parties elles-mêmes :[28]

---

28 The Ontario Council of Regents for Colleges of Applied Arts and Technology et The Civil Service Association of Ontario (Inc.), (1975) Estey, (sentence arbitrale définitive), p. 3.

> "L'établissement de ce plafond (heures maximales annuelles d'enseignement) ou de cette limite entraîne une rigidité incompatible avec les autres restrictions imposées à cet horaire. Les parties ont cependant proposé toutes ces limitations, et le conseil d'arbitrage établit ce plafond maximal annuel nonobstant ses incidences sur les autres maximas."

Le conseil d'arbitrage exprima sa propre frustration à l'endroit du processus de négociation, et la sentence arbitrale comportait un avertissement sévère aux parties, les pressant instamment de faire un effort pour reconnaître l'existence d'un objectif poursuivi en commun, laissant entendre que leurs rapports à la table de négociation avaient des incidences sur leur incapacité à régler leurs différends.

4.4.3 Les négociations dans le cadre de la Loi sur la négociation collective des employés de la Couronne

Si les années de négociation des collèges dans le cadre de la Loi sur la négociation collective des employés de la Couronne ont été brèves, ce fut cependant une époque cruciale pour l'évolution de la négociation collective dans les collèges. Les questions négociées furent analogues, et si les négociations du personnel d'appui continuèrent à se dérouler dans un climat constructif et responsable, celles du personnel enseignant s'éternisèrent et furent extrêmement difficiles. Il importe cependant de souligner des différences importantes entre la LNCEC et la LFP, surtout en ce qui a trait au processus de négociation et au droit des employés de participer à la négociation collective.

Agents négociateurs

La Loi sur la négociation collective des employés de la Couronne reconnaissait que la négociation collective est un processus antagoniste par lequel les parties, qui rivalisent entre elles sans nécessairement avoir des intérêts conflictuels, cherchent à régler leurs différends touchant les conditions de travail. Cette reconnaissance conduisait inévitablement à l'abolition du Conseil conjoint de l'Ontario. Les racines de cette évolution se retrouvent dans l'amendement apporté en 1966 à la Loi sur la

fonction publique, qui prévoyait que le CAC était composé de représentants "officiels" et de représentants du "personnel". On ne retrouvait pas cette distinction au cours des quelques vingt années antérieures de l'existence du Conseil conjoint.

Les négociations dans le cadre de la LNCEC se sont poursuivies sur une base provinciale entre le CAC et la CSAO. La grève restait interdite, et le champ de négociation limité.

La sentence arbitrale Estey réaffirma les difficultés inévitables d'une structure de négociation collective qui dissociait les responsabilités de l'employeur et celles de l'agent négociateur :[29]

> "Au titre d'un amendement ultérieur (L.O. 1972 c. 114) à la Loi sur le ministère des Collèges et Universités, 1971, le personnel des collèges est réputé engagé par la Couronne du chef de l'Ontario comme "employeur"; la loi précise que l'employeur est représenté aux conseils d'administration des collèges par des personnes nommées par le CAC. C'est probablement en suivant cette ligne de pensée que le Conseil des Affaires collégiales est devenu, en pratique, le représentant juridique de l'employeur, la Couronne du chef de l'Ontario, dans les instances d'arbitrage introduites jusqu'ici selon les diverses lois applicables. L'ensemble des amendements à la Loi sur le ministère des Collèges et Universités, 1971, crée une situation quelque peu singulière dans laquelle le personnel est "employé par le conseil d'administration d'un collège", mais l'employeur est la Couronne du chef de l'Ontario. Le CAC ne se présente donc pas strictement au nom des collèges, mais plutôt au nom de la Couronne..."

Le conseil d'arbitrage souligna de nouveau la confusion existant du côté de l'employeur, en abordant la question de l'unité de négociation :[30]

---

29 Estey, (Jugement), pp. 1-2.

30 Ibid., p. 3.

"Les personnes qui font partie de cette unité de négociation (du personnel enseignant) sont désignées, dans la convention collective et ailleurs, comme des "employés des collèges". Cette désignation n'est pas tout à fait exacte, étant donné que l'employeur, de par la loi, est la Couronne, tel que mentionné précédemment..."

De l'avis du conseil d'arbitrage, le cadre législatif concernant les parties à la négociation, l'employeur et les employés, semblait présenter des lacunes qui, sans être funestes au recours effectif par les parties au processus de négociation, montraient que le régime de négociation collective dans le cadre de la LNCEC officialisait la séparation entre l'employeur et son agent négociateur.

Les unités de négociation

La LNCEC établit la procédure de détermination et de représentation de l'unité de négociation, attribuant au Tribunal des relations de travail la responsabilité de la décision finale en ces matières. Ces dispositions de la loi tenaient compte des conclusions et des recommandations du juge Little. Il est intéressant de souligner que la LNCEC maintient la distinction établie par le juge Little entre les employés selon que leur travail est ou non à temps plein.

Dans sa position présentée devant le juge Little sur l'admissibilité de l'unité de négociation, la CSAO n'établissait pas de distinction entre les employés selon ce critère du travail à plein temps. Par ailleurs, selon la position gouvernementale, il fallait considérer "comme des employés de la Couronne exclus des unités de négociation" les employés à temps partiel et à court terme, et certains employés non classés, ainsi que les étudiants. On ne connaît pas les raisons invoquées par le juge Little pour accepter "de façon générale" la position du gouvernement, ni les raisons de cette dernière. On ne peut que supposer que l'exclusion des unités de négociation des employés autres que ceux à plein temps dans le cadre de la LNCEC reflétait une norme de la fin des années 1960 et du début des années 1970 en matière de relations de travail.

Intervention d'un tiers

Les parties à la convention collective du personnel enseignant furent incapables de résoudre leurs différends par le biais de négociations bipartites, et le recours à l'arbitrage obligeait un tiers à décider des caractéristiques permanentes des relations de travail. Cette situation fut expressément évoquée dans les sentences arbitrales Anderson et Estey, qui soulignèrent la nécessité pour les parties de résoudre elles-mêmes leurs différends, plutôt que de recourir à un tiers.

Dans une certaine mesure, on peut facilement comprendre les difficultés de la négociation de la première convention collective du personnel enseignant, les parties cherchant alors à appliquer à deux groupes importants d'enseignants une seule convention. Mais l'incapacité des parties à résoudre leurs différends importants lors de la négociation de la deuxième convention, malgré les éléments essentiels fournis par le conseil d'arbitrage Anderson, révèle les problèmes inhérents aux règlements imposés par un tiers et l'impuissance des parties à établir des rapports constructifs de négociation.

La charge de travail

En prévoyant dans la convention du personnel enseignant un nombre maximal d'heures d'enseignement par année, le conseil d'arbitrage Estey reconnaissait clairement qu'il s'agissait là d'un élément rigide, mais il se peut que l'employeur ne l'ait pas prévu. Nous analyserons dans des chapitres ultérieurs de ce rapport ce qu'il en coûterait d'étendre les dispositions de la convention collective aux employés engagés pour une période limitée et aux employés à temps partiel. Un grand nombre de ces coûts très importants découlent du plafonnement des heures d'enseignement qui servent à déterminer la charge de travail. Dans ses observations, citées précédemment, le conseil d'arbitrage Estey prévoyait l'avenir!

4.5 LOI DE 1975 SUR LA NÉGOCIATION COLLECTIVE DANS LES COLLÈGES

Malgré le peu d'insatisfaction manifestée par les parties sur le régime de négociation dans le cadre de la Loi sur la négociation collective des employés de la Couronne (LNCEC), une nouvelle loi fut adoptée en 1975, la Loi sur la négociation collective dans les collèges (LNCC)[31]. Cette loi faisait pendant à la Loi sur la négociation collective entre conseils scolaires et enseignants (LNCCSE)[32], connue sous le nom de "Loi 100".

4.5.1 Le cadre législatif de la négociation collective

La LNCC modifiait complètement le processus de la négociation collective dans les collèges en accordant le droit de grève ou de lock-out, sous réserve d'un ensemble rigoureux de conditions et du respect de certaines étapes, et en élargissant considérablement le champ de la négociation.

Le droit de grève ou de lock-out

Le droit de grève ou de lock-out fut étendu au réseau collégial en même temps qu'il était autorisé dans le réseau des écoles publiques par la LNCCSE. L'Assemblée législative considérait que l'éducation publique dans les écoles et les collèges n'était pas un service essentiel, et qu'il était donc souhaitable que la négociation collective soit relativement "libre". Cette décision contrastait vivement avec la situation dans le secteur des hôpitaux publics et dans l'ensemble même de la fonction publique, où le droit de grève ou de lock-out n'était pas autorisé.

Ce droit ne pouvait être exercé qu'après expiration d'une série assez complexe d'étapes : expiration de la convention, enquête, tenue d'un scrutin surveillé rejetant la dernière offre de l'employeur, et d'un vote de grève surveillé.

---

31 Loi sur la négociation collective dans les collèges, 1975, c. 74.

32 Loi sur la négociation collective entre conseils scolaires et enseignants, 1975, c. 72.

Délais limites des négociations

Entre autres changements, la LNCC réduisait de deux ans à un an la durée maximale de la convention, en fixait la date d'expiration au 31 août et exigeait la signification d'un avis d'intention de négocier en janvier de l'année d'expiration de la convention. Par contre, la LFP ne précisait aucun délai limite, et la LNCEC n'indiquait pas de date d'expiration de la convention, mais précisait qu'un avis d'intention de négocier devait être signifié dans les 90 ou 120 jours avant l'expiration de la convention. Ces changements peuvent s'expliquer par le fait que l'Assemblée législative cherchait à aligner le cycle des négociations dans les collèges sur celui du système public d'éducation.

Scrutins surveillés et sanctions

Selon les dispositions de la LNCC, le syndicat pouvait tenir un scrutin sur la dernière offre du CAC et un scrutin de grève, s'il décidait de recourir à ces mesures au cours des négociations. Les scrutins devaient être surveillés par la Commission des relations de travail dans les collèges, nouvel organisme chargé de surveiller la négociation collective dans les collèges.

Les employés des collèges avaient le droit de grève, mais ne pouvaient l'exercer qu'en respectant les dispositions prévues à l'article 59(1) de la loi :

> Les employés ne doivent pas se mettre en grève sauf :
>
> a) s'il n'existe aucune convention en vigueur entre le Conseil et l'association d'employés qui représente les employés;
>
> b) si une partie a donné un avis d'intention de négocier en vue de conclure ou de renouveler une convention;
>
> c) si toutes les questions encore en litige entre le Conseil et l'association d'employés qui représente les employés ont été soumises à un enquêteur et que quinze jours se sont écoulés après que la Commission a rendu public le rapport de l'enquêteur;
>
> d) si la plus récente offre du Conseil sur toutes les questions encore en litige entre les parties que l'association d'employés qui représente les employés a reçue est présentée aux employés compris dans l'unité de

négociation et rejetée lors d'un scrutin secret tenu sous la surveillance de la Commission et de la façon qu'elle précise;

e) si les employés compris dans l'unité de négociation ont voté, après que le vote précisé à l'alinéa d) est tenu et pas avant la fin du délai de quinze jours visé à l'alinéa c), en faveur d'une grève lors d'un scrutin secret tenu sous la surveillance de la Commission et de la façon qu'elle précise;

f) si, après un vote en faveur d'une grève, conformément à l'alinéa e), l'association d'employés qui représente les employés avise par écrit le Conseil et l'employeur de la déclaration d'une grève, au moins cinq jours avant le début de la grève, et de la date où celle-ci commencera.

La loi précisait que la tenue d'une enquête était un préalable additionnel au déclenchement d'une grève. En d'autres termes, avant de recourir à des sanctions, l'unité de négociation du personnel enseignant ou du personnel d'appui devait au moins recourir à l'un des mécanismes de règlement non exécutoire des différends (l'autre mécanisme étant la médiation). Cette condition s'ajoutait à l'obligation de tenir un scrutin surveillé.

L'article 63(1) de la loi précisait les conditions à respecter avant l'imposition d'un lock-out :

L'employeur ne doit pas lock-outer ses employés sauf :

a) s'il n'existe aucune convention en vigueur entre le Conseil et l'association d'employés qui représente les employés;

b) si un avis d'intention de négocier ou de conclure ou renouveler une convention a été donné soit par le Conseil à l'association d'employés qui représente les employés, soit par l'association d'employés qui représente les employés au Conseil, et que celui-ci a négocié de bonne foi et fait tous les efforts possibles pour conclure ou renouveler la convention;

c) si toutes les questions encore en litige entre le Conseil et l'association d'employés qui représente les employés ont été soumises à un enquêteur et que trente jours se sont écoulés après que la Commission a donné une copie du rapport de l'enquêteur à chaque partie;

d) si, au nom de tous les employeurs, le Conseil avise par écrit l'association d'employés qui représente les employés de la déclaration d'un lock-out, au moins cinq

> jours avant le début du lock-out, et de la date où celui-ci commencera.

On constate une différence importante entre les dispositions de la LNCC et celles de la LNCCSE touchant la grève et le lock-out. Aux termes de la LNCC, l'employeur n'était pas tenu de tenir un scrutin sur l'imposition d'un lock-out, contrairement aux conseils scolaires conformément à la LNCCSE. Ce qui est encore plus frappant, c'est la désignation de "l'employeur" : c'est le conseil d'administration du collège, et non le CAC, qui décide, en qualité d'employeur à la table de négociation, de recourir ou non au lock-out.

En outre, selon les dispositions de l'article 63(2) de la loi, l'employeur peut décider de la fermeture d'un collège si une unité de négociation a recours à la grève :

> Si l'association d'employés déclare ou autorise une grève licite ou que les employés font une grève licite, l'employeur peut, avec l'approbation du Conseil, fermer, en totalité ou en partie, un collège s'il est d'avis que :
>
> a) la sécurité des étudiants qui y sont inscrits est menacée;
>
> b) les bâtiments du collège, ou le matériel ou les fournitures qui s'y trouvent, peuvent ne pas être suffisamment protégés;
>
> c) la grève dérangera considérablement le fonctionnement du collège.
>
> Il peut alors le garder fermé, en totalité ou en partie, jusqu'à ce que l'association d'employés qui a déclaré ou autorisé la grève ou qui représente les employés en grève avise par écrit le Conseil et l'employeur de la fin de la grève.

En cas de recours à la grève par une unité de négociation, l'employeur peut donc imposer un lock-out ou la fermeture des collèges.

Il convient de noter une clause de la LNCC sur les "employés réputés participer à une grève". Cette clause, que l'on ne trouve pas dans la Loi sur les relations de travail en Ontario ou dans la

LNCCSE, interdit aux membres de l'unité de négociation de "franchir les lignes de piquetage" et de se présenter au travail en cas de grève ou de lock-out. On ne sait trop comment cette clause se retrouve dans la LNCC, mais il semble qu'elle visait à imposer la fermeture complète du réseau, pour éviter que certains collèges soient fermés pendant que d'autres étaient ouverts. Cette clause est incorrectement désignée, car elle s'applique également au lock-out. Voici ce que dit l'article 59(2) de la loi :

> "Si une association d'employés donne un avis de grève licite, tous les employés compris dans l'unité de négociation visée sont réputés participer à la grève à compter de la date où elle commence, qui est précisée dans l'avis écrit, jusqu'à la date où l'association d'employés avise par écrit le Conseil et l'employeur que la grève est terminée. Les employés ne reçoivent au cours de cette période ni salaire ni avantages sociaux."

Intervention d'un tiers

La LNCC adopte une approche plus large et novatrice touchant les mécanismes de règlement des différends par le recours à un tiers. Deux mécanismes, soit l'enquête et l'arbitrage des propositions finales, sont intégrés à la LNCC et à la LNCCSE.

L'enquête est un mécanisme de règlement non exécutoire des différends, permettant à un tiers indépendant de recueillir les données nécessaires sur les négociations et de rédiger un rapport sur les questions convenues entre les parties et celles qui les opposent encore. Dans son rapport, l'enquêteur peut présenter des recommandations non exécutoires sur les questions en litige, qui peuvent ensuite servir de base à un règlement. Ce mécanisme prévu par la LNCC visait trois fins principales.[33] On pensait tout d'abord que les parties pouvaient profiter de l'intervention d'un spécialiste d'expérience en mesure de les aider à bien clarifier les questions en cours de négociation et d'apporter des données pertinentes susceptibles d'influer sur le règlement des différends. En deuxième lieu, on pensait que la crainte de voir révéler publiquement les positions extrémistes des deux parties pourrait les inciter à se montrer raisonnables dans leurs

négociations. Enfin, le public ayant le droit de savoir ce qui est en cause dans les différends du secteur public, l'enquêteur pourrait ainsi représenter le public aux négociations.

La deuxième innovation de la LNCC est l'arbitrage des propositions finales. Ce mécanisme ressemble à l'arbitrage exécutoire en ce qu'il met également fin à la négociation. Il s'en distingue cependant au plan de la latitude laissée au tiers intervenant. Dans le cas de l'arbitrage exécutoire, le conseil d'arbitrage (ou tribunal de trois membres) peut juger comme il l'entend des questions en litige. La sentence arbitrale peut donc, du moins en théorie, aboutir à un règlement qui va moins loin ou plus loin que les positions des deux parties, ou -- ce qui arrive généralement -- qui se situe entre les positions des deux parties.[34] La LNCC prévoit cependant que dans le cas de l'arbitrage des propositions finales, l'arbitre est tenu dans sa sentence de choisir intégralement, sans y apporter de modification, la proposition finale de l'employeur ou celle du syndicat.

---

33 Pour plus de détails sur l'ensemble du processus, notamment sur l'enquête, voir le chapitre 14 - "Le processus de négociation".

34 Pour mieux comprendre les mécanismes de l'arbitrage classique et de l'arbitrage des propositions finales, voir : Thomas A. Kochan et J. Baderschneider, "Dependence on Impasse Procedures"; John C. Anderson, "The Right to Strike Versus Compulsory Arbitration: Effects of the Use of Impasse Procedures in Canadian Local Government Negotiations" (non publié, UCLA, 1978); Alton W.J. Craig, The System of Industrial Relations in Canada (Scarborough, Ontario: Prentice-Hall Canada Inc., 1983) pp. 181-205; Bryan M. Downie, The Behavioural, Economic and Institutional Effects of Compulsory Interest Arbitration (Ottawa: Conseil économique du Canada, décembre 1979); Peter Feuille, "Final Offer Arbitration and the Chilling Effects", Industrial Relations (Calif.), Vol. 14, No. 3 (Oct. 1975), pp. 302-310; Peter Feuille et James B. Dworkin, "Final-Offer Arbitration and Intertemporal Compromise or It's My Turn to Win", Proceedings of the Thirty-First Annual Meeting, Industrial Relations Research Association Series, Chicago, 29-31 août 1978, p. 89.

Organisme administratif

La LNCC instituait la Commission des relations de travail dans les collèges (CRC) et lui confiait les responsabilités suivantes :

a) exercer les fonctions que lui confère la présente loi ainsi que celles qui, selon elle, sont nécessaires pour réaliser l'objet de la présente loi;

b) se tenir au courant des négociations engagées entre les parties;

c) recueillir des données statistiques sur la disponibilité d'employés, la répartition, les activités professionnelles et la rémunération des employés;

d) fournir aux parties l'aide qui peut faciliter la conclusion ou le renouvellement de conventions;

e) choisir et, s'il y a lieu, former des médiateurs, des enquêteurs, des arbitres et des arbitres des dernières offres;

f) établir, à la demande d'une partie ou dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, si l'une ou l'autre des parties négocie ou négociait de bonne foi et fait ou faisait tous les efforts possibles pour conclure ou renouveler une convention;

g) établir la façon de tenir un scrutin secret conformément à la présente loi, et le surveiller;

h) prévenir le lieutenant-gouverneur en conseil si, selon elle, la poursuite d'une grève ou d'un lock-out ou la fermeture d'un ou de plusieurs collèges compromettra le succès scolaire des étudiants touchés.

La CRC (tant ses commissaires que son personnel) assume également les responsabilités de la Commission des relations de travail en éducation (CRE), établie par la LNCCSE. Ces deux commissions ont un mandat presque identique, mais leurs responsabilités diffèrent considérablement. La CRE fournit des services à plus de 200 conseils d'écoles publiques et séparées, qui administrent environ 200 conventions collectives. Pour sa part, la CRC ne s'occupe que de deux unités de négociation, qui ont chacune une convention collective qui vise l'ensemble des 22 collèges.

Palier de négociation

Le palier de négociation n'était pas précisé dans la loi (pas plus d'ailleurs que dans la Loi sur la fonction publique ou dans la Loi sur la négociation collective des employés de la Couronne). Mais le maintien du Conseil des affaires collégiales (CAC) comme agent négiciateur des collèges indiquait bien que les négociations se déroulaient à l'échelon provincial.

Les parties à la négociation

En sa qualité d'agent négociateur, le CAC était chargé de la négociation des ententes collectives, mais les collèges continuaient de participer au processus par le biais des comités du Conseil.

Du côté des employés, le SEFPO (qui a pris la relève de la CSAO lors d'une assemblée générale extraordinaire, les 13 et 14 juin 1975) continuait de représenter les unités de négociation du personnel d'appui et du personnel enseignant. Comme la LNCEC, la LNCC maintenait les dispositions relatives aux mécanismes et procédés touchant la détermination de la représentation des employés. Mais le SEFPO continua d'être le représentant de premier choix des employés des collèges.

Les questions négociables

La LFP et la LNCEC comportaient de longues listes de conditions de travail qui n'étaient pas assujetties à la négociation. La LNCC a modifié cette situation, sauf pour les régimes de retraite, seul élément qui restait toujours exclu de la négociation collective.

4.5.2 Négociations dans le cadre de la Loi sur la négociation collective dans les collèges

Dans ce chapitre, chaque ronde de négociations est étudiée de façon plus détaillée que les rondes de négociations dans le cadre de la LFP et de la LNCEC, pour bien illustrer l'évolution des conventions collectives dans un régime de négociation relativement "libre".

Négociations du personnel d'appui

Dans le cadre de la LNCC, il y a eu neuf rondes de négociations pour le personnel d'appui,[35] qui ont abouti à six conventions collectives d'un an et à trois conventions de deux ans. Chacune des rondes a fait appel au mécanisme de l'enquête, et sept rondes ont eu recours à l'arbitrage après enquête. Il y a eu cinq scrutins sur la dernière offre, deux votes de grève et six votes de ratification. Le réseau a connu une grève en 1979. On trouvera un résumé de ces événements à la Figure 4.3.

La période de temps pendant laquelle les parties ont été sans convention collective, après l'expiration de la convention précédente, a été plus ou moins longue, atteignant parfois jusqu'à 10 mois (en 1982-1984, lorsque la convention fut entièrement remaniée); la période la plus courte se situe en 1987, lorsque la nouvelle convention fut conclue une semaine avant l'expiration de l'ancienne.

1976-1977 : La première ronde de négociations dans le cadre de la LNCC a commencé en janvier 1976. À titre provisoire, les parties ont conclu une lettre d'entente, qui fut rejetée par la suite par le syndicat (73 pour cent de "non") lors d'un vote de ratification en juin. Le CAC contesta le bien-fondé de la communication faite aux syndiqués, et l'enquêteur considéra plus tard cette préoccupation comme légitime.

Ross Kennedy fut nommé enquêteur le 17 août 1976. Dans son rapport, il indiquait que le litige principal était d'ordre financier, découlant principalement d'interprétations différentes de la loi fédérale en vigueur sur les restrictions des hausses salariales. Le Conseil voulait tenir compte des augmentations

---

35 La ronde de négociations de 1987-1989 n'est pas comprise dans l'analyse des données de la commission.

FIGURE 4.3

NÉGOCIATIONS AVEC LE PERSONNEL D'APPUI[1]
DANS LE CADRE DE LA LOI SUR LA NÉGOCIATION COLLECTIVE DANS LES COLLÈGES

Année de la convention	Événement	Date	Tiers intervenants
1976-1977	Nomination d'un enquêteur	17 août 1976	Ross Kennedy
	Vote de ratification	12 octobre 1976	
1977-1978	Nomination d'un enquêteur	19 septembre 1977	Kevin Burkett
	Vote de ratification	4 novembre 1977	
1978-1979	Nomination d'un enquêteur	5 septembre 1978	Ross Kennedy
	Publication du rapport de l'enquêteur	2 novembre 1978	
	Scrutin sur la dernière offre	16 novembre 1978	
	Médiation	26 novembre 1978	Harvey Ladd
	Vote de grève	17 janvier 1979	
	Sanction	24 janvier 1979	
	Vote de ratification	6 février 1979	
1979-1980	Nomination d'un enquêteur	20 juillet 1979	Graeme McKechnie
	Médiation	7 août 1979	Terry Mancini
	Publication du rapport de l'enquêteur	10 septembre 1979	
	Vote de ratification	9 octobre 1979	
1981-1982	Nomination d'un enquêteur	9 juillet 1981	Ian Springate
	Médiation	13 août 1981	Jeffrey Gandz
	Publication du rapport de l'enquêteur	27 août 1981	
	Scrutin sur la dernière offre	14 septembre 1981	
1982-1983	Nomination d'un enquêteur	6 août 1982	Graeme McKechnie
	Nomination d'un enquêteur adjoint	12 août 1982	
	Médiation	17 août 1982	Jeffrey Gandz
	Publication du rapport de l'enquêteur	23 septembre 1982	
	Scrutin sur la dernière offre	23 septembre 1982	

---

1 Chronologie établie à partir des dossiers de la Commission des relations de travail dans les collèges.

Année de la convention	Événement	Date	Tiers intervenants
1984-1985	Nomination d'un enquêteur	22 avril 1984	Graeme McKechnie
	Publication du rapport de l'enquêteur	18 juin 1984	
	Scrutin sur la dernière offre	22 juin 1984	
	Médiation	27 juillet 1984	Jeffrey Gandz
	Vote de grève	14 août 1984	
	Vote de ratification	17 septembre 1984	
1985-1987	Nomination d'un enquêteur	15 juillet 1985	Gene Swimmer
	Médiation	30 juillet 1985	
	Scrutin sur la dernière offre	20 septembre 1985	
	Vote de ratification	20 septembre 1985	
1987-1989[2]	Nomination d'un enquêteur	8 juin 1987	R. Lawless
	Médiation	24 août 1987	Gene Swimmer
	Vote de ratification	24 septembre 1987	

2 La ronde de négociations de 1987-1989 ne figure pas dans l'analyse des données de la commission, mais est présentée ici en complément d'information.

proméritées dans le calcul de l'augmentation totale autorisée, tandis que le syndicat voulait que ces augmentations ne soient pas assujetties à l'augmentation maximale autorisée. Kennedy convint qu'il était tout à fait réaliste de tenir compte des augmentations proméritées dans le calcul de l'augmentation effective.

Le syndicat s'inquiétait également de la fiabilité des données du Conseil sur les coûts. Kennedy reconnut que la collecte des données auprès des 22 collèges se révélait difficile, et suggéra de procéder à une révision des méthodes d'établissement des coûts et des statistiques. Il fit observer par la suite qu'il était également difficile d'élaborer des prévisions fiables touchant le nombre réel d'employés dans les collèges, en raison du nombre important d'employés à temps partiel et d'employés temporaires.

Le règlement fut négocié sans autre intervention d'un tiers, et la convention fut acceptée lors d'un deuxième vote de ratification le 12 octobre 1976. La plupart des modifications apportées à la convention concernaient des points mineurs sur les vacances, les congés autorisés, l'ancienneté et la procédure de règlement des griefs.

1977-1978 : Dans cette ronde de négociations, un enquêteur fut nommé en septembre 1977 et un accord fut conclu au cours de l'enquête. L'enquêteur Kevin Burkett rencontra les parties à deux reprises à la fin de septembre, et au début d'octobre, après 15 heures de négociation, les parties conclurent une entente qui fut ratifiée le 4 novembre 1977. Un peu plus tard en novembre, la CRC fut invitée par le Conseil à rendre une décision sur le dépouillement du scrutin pour le vote de ratification, et décida en faveur du Conseil.

Les principaux changements apportés à la convention concernent des ajouts à la clause sur les vacances, sur l'ancienneté et sur la procédure de règlement des griefs. La

convention prévoyait également que les plaintes relatives au classement pouvaient faire l'objet d'un arbitrage, et élargissait les dispositions relatives à l'information nécessaire prévue par la clause sur les avis requis.

1978-1979 : Ce n'est que lors de la troisième ronde de négociations dans le cadre de la LNCC que les parties indiquèrent à l'enquêteur qu'elles n'attendaient aucun résultat de l'enquête et qu'elles préféraient qu'il n'intervienne pas en présentant des recommandations. Le Conseil et l'unité de négociation du personnel d'appui considéraient le processus de l'enquête comme un obstacle à leurs efforts en vue de négocier une convention collective.

Cette convention était également assujettie à la loi fédérale qui plafonnait les augmentations salariales à 2,8 pour cent. Les parties étaient conscientes de ce plafonnement, mais ne s'entendaient pas sur l'augmentation relative à 1979, après l'expiration de la loi. L'enquêteur Ross Kennedy souligna que le syndicat s'attendait à ce que la loi expire le 31 décembre 1978. Le syndicat demandait, à compter du 1er janvier 1979, une augmentation de 14,5 pour cent (salaires et avantages sociaux), qui dépassait la hausse maximale de 2,8 pour cent, soit une hausse totale de 17,3 pour cent. Le Conseil se dit d'avis que les mesures anti-inflationnistes étaient en vigueur jusqu'au 1er avril 1979 et offrait une hausse salariale de 4 pour cent, en plus de la hausse de 2,8 pour cent la première année, soit une hausse totale de 6,8 pour cent.

Kennedy considéra que cette question était "l'obstacle le plus difficile à surmonter par les parties", tout en convenant que si la position syndicale "manquait de réalisme", la position du Conseil se situait carrément "à l'extrémité inférieure d'une fourchette raisonnable". Les parties préférèrent attendre que la question de la rémunération soit réglée avant de discuter des rajustements à apporter au classement. D'autres questions

litigieuses portaient sur les avantages sociaux, les jours fériés et les vacances, et les avis de licenciement.

Dans son rapport, Kennedy recommanda la nomination d'un médiateur. Le 26 novembre 1978, environ deux semaines après la publication du rapport et une semaine après la tenue d'un scrutin sur la dernière offre, Harvey Ladd fut nommé médiateur. Les négociations se poursuivirent jusqu'en janvier, et un vote de grève fut tenu le 11 janvier 1979. Il semble que quelques heures avant la grève, les négociateurs syndicaux reçurent une deuxième proposition qu'ils refusèrent de soumettre à leurs membres. Convaincu qu'un scrutin aurait dû être tenu sur cette deuxième proposition, le CAC soumit l'affaire à la CRC. La Commission jugea cependant qu'un vote de grève et un scrutin sur la dernière offre ayant déjà été tenus, la loi n'obligeait pas à tenir un autre scrutin. Le lendemain de cette décision, le 24 janvier 1979, le personnel d'appui déclencha une grève, qui dura jusqu'au 6 février 1979, au moment où fut ratifiée la nouvelle convention négociée.

La grève souleva une vive controverse. Le syndicat accusa les personnes "incompétentes" de la Section des relations de travail et des avantages sociaux, du MCU, d'utiliser des tactiques de négociation "peu professionnelles". Pour sa part, le Conseil considérait que la grève était une occasion pour quelques dirigeants syndicaux de montrer "du muscle".

La grève dura deux semaines, mais une nouvelle convention fut conclue entre les parties sans recours à la médiation. Elle apportait des modifications aux clauses sur les heures de travail et les vacances, et certains passages directifs furent présentés de façon à devenir impératifs.

1979-1981 : La troisième ronde de négociations dans le cadre de la LNCC aborda l'étape de l'enquête avant que les parties ne se retrouvent dans une impasse. Elles avaient discuté des points

autres que les clauses financières, mais en raison des séquelles de la grève, les parties étaient peu disposées à discuter des questions financières ou même à présenter des données à l'appui de leurs positions respectives.

Graeme McKechnie fut nommé enquêteur le 20 juillet 1979. Les points en litige étaient nombreux : le système de classement existant, la menace de réduction des heures de travail, l'interdiction de la sous-traitance qui entraînerait le licenciement des membres de l'unité de négociation, et les droits que la convention doit reconnaître aux emplois "de courte durée" (10 mois ou moins).

Tout en observant la tradition de ne présenter aucune recommandation, McKechnie pressa instamment les parties de recourir à la médiation. Terry Mancini fut nommé médiateur le 7 août 1979, et aida les parties à conclure une entente, qui fut ratifiée le 9 octobre 1979.

Un changement important apporté à la convention visait la clause sur la reconnaissance. Dans sa sentence arbitrale dans le cadre de la Loi sur la fonction publique, le juge Anderson avait déterminé à quel moment un employé temporaire était exclus de l'unité de négociation : il avait indiqué qu'il devait être engagé pour une période continue d'au moins six mois avant d'en faire partie. Cette définition fut supprimée dans la nouvelle convention, et la clause sur la reconnaissance se trouvait ainsi pour la première fois considérablement modifiée.

Plusieurs changements importants furent aussi apportés à la clause sur les congés autorisés, et la convention reconnaissait qu'un membre désigné de l'unité de négociation pouvait s'occuper de l'administration quotidienne de la convention.

1981-1982 : Le syndicat sollicita la nomination d'un enquêteur au début de cette ronde de négociations, et Ian Springate fut nommé

enquêteur le 9 juillet 1981. Il indiqua dans son rapport que les parties avaient déjà réglé un grand nombre de questions avant sa nomination, mais que la plupart des questions encore en litige n'avaient même pas été abordées. Les négociations se déroulaient bien, et les parties avaient établi un échéancier de dix rencontres pour les poursuivre. Springate convint qu'elles pourraient être dans une impasse à un certain moment, mais que le meilleur recours serait alors la médiation. Comme les négociations en étaient à leurs débuts, il refusa de présenter des recommandations dans son rapport.

Au cours de l'enquête, plusieurs propositions initiales furent retirées. Quelques-unes des dispositions de la convention furent modifiées, et de nouvelles dispositions furent acceptées. Les questions nouvelles portaient sur les restrictions à la sous-traitance, le remaniement du système de classement, la formulation des dispositions sur le changement technologique, l'indemnité de cessation d'emploi et les "salaires étoilés". Le syndicat voulait également supprimer une lettre d'entente annexée à la convention, portant sur les emplois d'une durée inférieure à douze mois.

La médiation commença au milieu d'août, et un scrutin sur la dernière offre fut tenu le 14 septembre 1981. L'unité de négociation accepta l'offre (92 pour cent de "oui").

D'importants changements furent apportés aux clauses sur l'ancienneté et sur les généralités. La clause sur l'ancienneté prévoyait le droit de rappel <u>à un poste</u>, et ajoutait le critère de la distance pour déterminer un poste vacant. La clause sur les généralités restreignait davantage la latitude des collèges en matière d'affichage des postes.

Parmi les ajouts importants aux annexes et aux lettres d'entente, soulignons l'établissement d'un comité de révision du système de classement, un comité mixte des assurances, un

mécanisme d'intégration des employés exclus auparavant de l'unité de négociation mais autorisés à en faire partie par suite d'une décision récente de la Commission des relations de travail de l'Ontario (CRTO), une disposition sur l'étalement des heures, et une révision de l'assurance-invalidité à long terme.

Aux fins de cette étude, il est intéressant de souligner qu'une nouvelle lettre d'entente fut ajoutée, sur les problèmes découlant du recours à des employés à temps partiel (non visés par la convention collective) qui effectuent le travail du personnel d'appui. La lettre précise que cette question a fait l'objet de malentendus antérieurs et peut être débattue à l'avenir à la demande du syndicat. Les échanges permettraient d'expliquer la raison d'être de ces employés et de fournir toute information pertinente à ce sujet. Cette lettre marquait le début d'une vigilance toujours plus grande du syndicat à l'égard des pratiques patronales dans le domaine des emplois à temps partiel.

1982-1984 : Les parties entreprirent cette ronde de négociations en avril 1982 et se rencontrèrent pendant 13 jours avant la nomination de l'enquêteur Graeme McKechnie, en août 1982. L'enquêteur souligna que les parties n'étaient pas dans une impasse, mais plutôt au "stade exploratoire" sur la plupart des questions. Il refusa de faire des recommandations, en précisant que cela pourrait durcir les positions des parties et nuire au règlement éventuel des négociations.

Plus de la moitié des propositions initiales (71 du syndicat et 14 de l'employeur) avaient déjà été réglées ou retirées au moment de l'enquête. À nouveau, la plupart des questions en litige portaient sur des points autres que financiers, qui n'avaient pas fait l'objet de débats avant l'enquête.

Les propositions principales du syndicat portaient sur le remaniement du système de classement, l'abandon des dispositions sur l'étalement des heures, l'interdiction de la sous-traitance

(sans égard au nombre d'employés en cause) et l'ajout d'une disposition sur le congé sabbatique.

Jeffrey Gandz fut nommé médiateur au milieu d'août. La dernière proposition du Conseil fut rejetée lors d'un scrutin tenu à la fin de septembre, et les négociations devaient maintenant se dérouler dans le cadre des dispositions sur les restrictions salariales -- la loi 179 ou Loi sur le contrôle de l'inflation.[36] Les négociations reprirent brièvement en janvier. Avec l'aide du médiateur, les parties acceptèrent un règlement d'une durée de deux ans, en juin 1983. En fait, il s'agissait d'une convention de deux ans avec effet rétroactif pour une année, ce qui laissait le personnel d'appui sans convention pour une durée approximative de 10 mois.

Cette ronde de négociations permit de mener à bien le remaniement de l'ensemble de la convention collective et d'y apporter plusieurs changements importants, notamment en obligeant les collèges à fournir davantage d'information, en ajoutant des dispositions sur le harcèlement sexuel, en établissant un comité des relations employés-employeur et en instaurant un régime de congé prépayé. Les annexes et lettres d'entente principales prévoyaient la formation d'un comité chargé d'étudier plus à fond la nouvelle convention, une augmentation minimale garantie aux membres de l'unité de négociation gagnant moins de 20 000 $ par an, et le mandat du comité des relations employés-employeur.

1984-1985 : Dans cette ronde de négociations, les parties elles-mêmes firent de nouveau état des difficultés que présentait l'étape de l'enquête. L'enquêteur Graeme McKechnie fit savoir que les représentants syndicaux ne considéraient pas que l'enquête était utile dans les négociations de cette unité de négociation, et que le recours à l'enquête était davantage une "futilité" que

---

36 Loi sur le contrôle de l'inflation, 1982.

dans les autres rondes de négociations qui y avaient eu recours de façon importante, par exemple dans le cadre de la Loi sur la négociation collective entre conseils scolaires et enseignants. Les parties préférant négocier pendant le travail de l'enquêteur, elles demandèrent qu'il ne présente pas de recommandations.

Cette ronde se déroula comme les précédentes. Les parties commencèrent leurs négociations en prévoyant y consacrer le temps maximal possible. L'enquêteur intervint plus rapidement qu'auparavant (avril 1984) et les consultations nécessaires étaient terminées le mois suivant. Comme il n'y avait pas eu d'impasse, elles se poursuivirent sur les questions autres que financières, ces dernières n'ayant pas été abordées.

L'enquêteur McKechnie déclara que les équipes étaient "accomplies" tant comme négociateurs que dans leur façon d'aborder la négociation. Il précisa que les négociations se déroulaient bien et qu'il faudrait faire appel à la médiation en cas d'impasse.

Les parties présentèrent des propositions importantes à l'enquêteur. Le syndicat proposa d'inclure un nombre important d'emplois dans l'unité de négociation par le biais de la clause sur la reconnaissance, et le Conseil désirait savoir exactement qui faisait déjà partie de l'unité de négociation. Préoccupé par l'effritement de l'unité de négociation, le syndicat proposa que les employés exclus de l'unité de négociation par la clause sur la reconnaissance ne soient autorisés à effectuer un travail réservé à l'unité de négociation qu'en cas d'urgence. Ses autres demandes portaient sur une étude conjointe du système de classement, un régime d'assurance pour les troubles de l'ouïe et de la vue, des dispositions sur les écrans cathodiques dans la clause sur la santé et la sécurité, et l'interdiction de la sous-traitance.

Un scrutin fut tenu sur la dernière offre en juin 1985, et l'offre fut carrément rejetée (88 pour cent de non, 12 pour cent de oui). À la fin de juillet, Jeffrey Gandz fut nommé médiateur,

mais on ne put aboutir à un règlement rapide. Un vote de grève fut tenu à la mi-août, et les membres de l'unité de négociation se prononcèrent à 56 pour cent en faveur de la grève. Les négociations se poursuivirent, et la médiation continue permit aux parties de conclure une entente, qui fut ratifiée le 17 septembre 1985.

Beaucoup de changements ont été apportés à cette convention. La clause sur la reconnaissance fut modifiée en vue d'accorder la priorité au personnel à plein temps par rapport au personnel à temps partiel, et d'autoriser la conversion de postes à temps partiel en postes à plein temps. Au plan de l'information sur le travail à temps partiel, une nouvelle clause obligeait les collèges à fournir au syndicat des explications sur les affectations à des postes à temps partiel et à plein temps, et à accepter les recommandations du syndicat sur la possibilité de convertir les postes à temps partiel en postes à plein temps.

Les clauses sur les licenciements et le rappel au travail furent aussi considérablement modifiées : nouvelle procédure de déplacement selon le nombre d'employés en cause, rencontres et échéanciers pour discuter des décisions concernant la sous-traitance, ententes spéciales sur la cessation d'emploi et le droit de rappel pour les personnes touchées par la sous-traitance, et critères explicites pour déterminer la perte d'ancienneté ou l'expiration du droit de rappel.

1985-1987 : Après avoir tenu sept rencontres en mai et juin 1985, les parties sollicitèrent conjointement la nomination d'un enquêteur. À la fin de juillet, Gene Swimmer fut nommé enquêteur et médiateur.

Swimmer réaffirma l'opinion des parties sur le mécanisme de l'enquête, qu'elles considéraient comme un obstacle législatif à surmonter avant que s'amorcent sérieusement les négociations. Dans cette ronde, les parties n'étaient pas arrivées à une impasse

et avaient prévu des négociations ultérieures pendant cinq jours consécutifs en août 1985.

Les questions en litige étaient à nouveau toujours les mêmes, qui avaient déjà été portées à l'attention des enquêteurs. Le syndicat souhaitait une redéfinition de l'unité de négociation permettant d'inclure les employés à temps partiel, et le Conseil désirait savoir exactement quels employés faisaient déjà partie de l'unité de négociation. D'autres questions récurrentes portaient sur la sous-traitance, l'information et les heures de travail.

De nouvelles questions furent soulevées par le syndicat : protection des employés contre l'accomplissement d'un travail généralement effectué par d'autres employés en grève légale, pourcentage maximal des employés à temps partiel dans un secteur désigné, dispositions sur la sécurité et les écrans cathodiques.

Un scrutin sur la dernière offre, un vote de grèvre et un vote de ratification furent tenus simultanément le 20 septembre 1985. La convention fut acceptée par une majorité considérable (82 pour cent).

Tout en restant essentiellement la même, la clause sur la reconnaissance incluait pour la première fois les employés temporaires remplaçant des membres de l'unité de négociation en congé autorisé. La nouvelle convention comportait un nouveau système de classement, des dispositions sur les employés reclassés, et une nouvelle annexe portant sur les barèmes de rémunération, les cotisations syndicales, le début et l'expiration de la période d'embauche, les remplacements temporaires lors des vacances et jours fériés, et l'autorisation pour le collège de mettre fin à un emploi temporaire avant l'expiration de la convention.

1987-1989 : Les parties entreprirent à nouveau des négociations au cours du printemps et de l'été 1987. Après avoir eu recours à

l'enquête d'usage, sans recommandations précises, et à la médiation, elles poursuivirent leurs négociations et conclurent une entente avant l'expiration de la convention de 1985-1987.

Dans cette ronde de négociations, le syndicat réussit à obtenir des augmentations au chapitre des salaires et des avantages sociaux, de nouvelles clauses sur les postes de travail et l'évaluation des terminaux à écran cathodique, sur l'affichage des emplois temporaires et sur les mutations entre les campus. Les parties élaborèrent également une nouvelle formule pour aborder certains problèmes découlant du système de classement négocié en 1985-1987. Le règlement fut ratifié par une majorité des membres de l'unité de négociation (74 pour cent) le 24 septembre 1987.

Négociations du personnel enseignant

Comme le montre la Figure 4.4, il y a eu sept rondes complètes de négociations depuis 1975, et un réexamen des salaires.[37] Les négociations et le réexamen des salaires connurent l'étape de l'enquête, et un médiateur est intervenu après l'enquête dans tous les cas sauf un (en 1982-1983). Il y eut six scrutins sur la dernière offre et cinq votes de ratification. Les négociations de 1982-1984 furent court-circuitées par la Loi sur le contrôle de l'inflation (Loi 179),[38] et celles de 1984-1985 se terminèrent par une loi ordonnant le retour au travail. Le réexamen des salaires en 1980-1981 fit l'objet d'un arbitrage volontaire (Burkett), et les négociations de 1984-1985 (la seule année où fut déclenchée une grève) firent l'objet d'un avertissement de danger et de l'arbitrage de la loi. Trois plaintes furent également

---

37 La ronde de négociations de 1987-1988 n'est pas comprise dans l'analyse des données de la commission.

38 An Act Respecting the Restraint of Compensation in the Public Sector of Ontario and the Monitoring of Inflationary Conditions in the Economy of the Province, 1982.

FIGURE 4.4

NÉGOCIATIONS AVEC LE PERSONNEL ENSEIGNANT[1]
DANS LE CADRE DE LA LOI SUR LA NÉGOCIATION COLLECTIVE DANS LES COLLÈGES

Année de la convention	Événement	Date	Tiers intervenants
1976-1977	Nomination d'un enquêteur	29 septembre 1976	Ken Swan
	Médiation	3 décembre 1976	Graeme McKechnie
	Vote de ratification	14 janvier 1977	
1977-1978	Nomination d'un enquêteur	26 septembre 1977	Bryan Downie
	Médiation	23 novembre 1977	Harry Waisglass
	Publication du rapport de l'enquêteur	30 novembre 1977	
	Scrutin sur la dernière offre	28 avril 1978	
	Vote de ratification	28 septembre 1978	
1979-1980	Nomination d'un enquêteur	21 août 1979	Bryan Downie
	Médiation	11 septembre 1979	Harry Waisglass
	Publication du rapport de l'enquêteur	11 octobre 1979	
	Scrutin sur la dernière offre	8 novembre 1979	
	Vote de grève	8 novembre 1979	
	Vote de ratification	15 janvier 1980	
1980 (Réexamen des salaires)	Nomination d'un enquêteur	20 septembre 1980	Gary O'Neill
	Publication du rapport de l'enquêteur	24 octobre 1980	
	Médiation	24 novembre 1980	Fraser Keen
	Arbitrage volontaire	9 septembre 1981	Kevin Burkett
1981-1982	Nomination d'un enquêteur	8 juillet 1981	Jeffrey Gandz
	Médiation	25 août 1981	Norman Bernstein
	Publication du rapport de l'enquêteur	26 août 1981	
	Scrutin sur la dernière offre	28 septembre 1981	
1982-1983	Nomination d'un enquêteur	21 juin 1982	Jeffrey Gandz
	Publication du rapport de l'enquêteur	9 août 1982	
	Scrutin sur la dernière offre	22 septembre 1982	

1 Chronologie établie à partir des dossiers de la Commission des relations de travail dans les collèges.

Année de la convention	Événement	Date	Tiers intervenants
1984-1985	Nomination d'un enquêteur	3 juillet 1984	David Whitehead
	Prolongation de l'enquête	2 août 1984	
	Médiation	20 août 1984	Graeme McKechnie
	Publication du rapport de l'enquêteur	5 septembre 1984	
	Scrutin sur la dernière offre	18 septembre 1984	
	Vote de grève	2 octobre 1984	
	Sanction	17 octobre 1984	
	Avertissement de danger, loi de retour au travail et arbitrage de la loi	7 novembre 1984	Paul Weiler
1985-1987	Scrutin sur la dernière offre	24 octobre 1985	
	Nomination d'un enquêteur	25 octobre 1985	Gene Swimmer
	Vote de ratification	15 novembre 1985	
	Médiation	18 novembre 1985	Gene Swimmer
	Publication du rapport de l'enquêteur	15 octobre 1985	
1987-?[2]	Nomination d'un enquêteur	15 juin 1987	Ray Illing
	Scrutin sur la dernière offre	29 septembre 1987	
	Médiation	27 octobre 1987	Ray Illing

---

[2] La ronde de négociations de 1987 ne figure pas dans l'analyse des données de la commission, mais est présentée ici en complément d'information.

déposées touchant les scrutins, qui furent toutes rejetées; deux plaintes de négociation de mauvaise foi furent aussi présentées, mais furent retirées avant le début des audiences.

Les rondes de négociations ont été longues et complexes. La plus longue période sans convention collective fut d'environ 16 mois (en 1984-1985, l'année de la grève), et la période la plus courte d'environ 1,5 mois (en 1981-1982). La période moyenne a été de 8,6 mois, pour une durée totale de 60,5 mois. Près de la moitié de la période depuis l'adoption de la Loi sur la négociation collective dans les collèges s'est déroulée dans le cadre des conditions de travail des conventions échues!

En plus d'être longues et complexes, les négociations ont constamment porté sur des questions récurrentes, aboutissant à des positions prévisibles et bien campées des parties avant chaque ronde. En plus des salaires et avantages sociaux, ces questions portaient principalement sur les points suivants : la charge de travail, une échelle uniforme de rémunération, les droits des employés en période d'essai, la non-accumulation du temps d'ancienneté en dehors de l'unité de négociation, la parité de traitement des bibliothécaires et des conseillers avec les enseignants au plan des vacances, les restrictions sur le recours aux employés à temps partiel et engagés pour une période limitée, et l'inclusion dans la convention collective des activités relatives à l'éducation permanente.

La charge de travail a été la question récurrente la plus difficile de toutes. Le conseil d'arbitrage Estey avait longuement défini les principes de base de l'établissement des charges d'enseignement, mais la question fut une source constante de frustration. Dans la première enquête effectuée dans le cadre de la Loi sur la négociation collective dans les collèges, l'enquêteur Swan (1976) déclarait que la clause sur la charge de travail était "une clause à laquelle le syndicat... porte un intérêt considérable...". Dans son rapport de 1977, l'enquêteur

Downie soulignait que la question de la charge d'enseignement était l'une des deux "questions les plus difficiles". Ces problèmes atteignirent leur paroxysme au cours de la période 1982-1984, qui amorçait, selon Skolnik,[39] une période de restrictions financières importantes. La charge de travail fut même considérée la cause principale de la grève de l'année suivante, mais certaines sources ont laissé entendre à la Commission qu'elle n'a servi que de prétexte à la grève.

Par contre, les demandes récurrentes du Conseil étaient peu nombreuses et relativement moins importantes que celles du syndicat. La principale proposition du Conseil fut l'instauration d'un régime d'assurance-invalidité à court terme.

Presque tous les enquêteurs qui sont intervenus dans les négociations de 1976 à 1987 ont souligné plusieurs problèmes fondamentaux :

- la structure même des rapports de négociation, avec une négociation centralisée et une administration locale;
- la diversité des collèges, qui rend difficile la négociation centralisée d'une convention collective provinciale;
- le manque de données sûres et valables de la part de l'une ou l'autre des parties ou de la CRC, pour servir de base à la négociation des questions touchant la charge de travail;
- l'absence de groupes de référence convenus pour établir des comparaisons touchant les salaires, les avantages sociaux et la charge de travail;
- la planification à très court terme des collèges, qui rend difficiles l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques à long terme de relations avec le personnel, en raison des incertitudes qui entourent le financement.

---

39 "Survival or Excellence: The Report of the Instructional Assignment Review Committee", par Michael Skolnik, président, juillet 1985.

1976-1977 : La première ronde de négociations dans le cadre de la Loi sur la négociation collective dans les collèges fut conduite avec prudence. Les parties contestaient encore la sentence arbitrale Estey rendue l'année précédente. La charge de travail posait d'importants problèmes d'interprétation, que chaque partie désirait régler avant d'apporter des modifications à la convention.

Le 27 septembre 1976, Ken Swan était chargé de mener la première enquête. Il considéra que les parties n'étaient pas dans une impasse, même si la convention collective avait expiré le 31 août 1976. Les questions de procédure représentant un problème, il concentra ses efforts sur ce point.

Il déclara que les parties étaient "des négociateurs accomplis, qui ont établi de bons rapports de négociation collective depuis quelques années", et désirait laisser aux parties le plus de latitude possible pour atteindre un compromis mutuellement acceptable. Il hésitait à imposer des recommandations en raison de la diversité des 22 collèges, de l'existence d'un organisme central de négociation, des multiples visages de l'employeur et de la diversité de l'unité de négociation. Swan souligna que les modifications apportées à la convention collective auraient des incidences sur l'ensemble du réseau, et des résultats vraisemblablement différents dans chacune des parties du réseau.

Les principales propositions du syndicat furent les suivantes : application de la même échelle de salaires aux enseignants, aux moniteurs et aux bibliothécaires; parité des vacances pour les enseignants, les bibliothécaires et les conseillers; augmentation d'échelon salarial pour les paliers supérieurs, et possibilité pour le syndicat de présenter un grief en l'absence d'un grief individuel. Les principales propositions du Conseil portaient sur l'instauration d'un nouveau régime de congé-maladie et d'une période de vacances de Noël plutôt que de congés mobiles.

Le rapport Swan fut remis aux parties le 26 novembre 1976, mais ne fut pas rendu public en raison d'une entente provisoire intervenue dans les délais prévus par la loi. Le 3 décembre 1976, Graeme McKechnie fut nommé médiateur, et un règlement négocié fut conclu pour une période d'un an. Un vote de ratification fut tenu le 14 janvier 1977 : l'entente fut ratifiée par une faible marge, soit 59 pour cent de oui et 41 pour cent de non.

La nouvelle convention comportait peu de changements : modification de la définition des heures à plein temps et à temps partiel, et définition pour la première fois de la charge partielle. Pour tenir compte de cette nouvelle catégorie d'employés, les termes pertinents de la convention furent modifiés, ainsi que les échelles de salaires. Deux nouveaux comités furent établis (le comité de révision du classement et le sous-comité mixte de classement des enseignants), et le comité central d'attribution des charges d'enseignement fut aboli.

Les changements les plus importants concernaient la clause sur l'ancienneté : les dispositions sur la période d'essai et l'évaluation du rendement furent resserrées, et le droit de rappel fut introduit. L'employeur s'engageait à fournir au syndicat plus d'information sur les employés, à des intervalles précis, et la convention prévoyait le versement des cotisations syndicales pour les employés à charge partielle.

1977-1979 : La deuxième ronde de négociations fut plus longue que la première. L'avis d'intention de négocier fut signifié en janvier 1977, et la convention fut ratifiée le 28 septembre 1978, soit près de 19 mois plus tard, ce qui obligea les parties à maintenir les dispositions de la convention antérieure onze mois après son expiration.

Bryan Downie fut nommé enquêteur le 26 septembre 1977. Après trois séances conjointes avec les deux parties, il recommanda que les audiences soient retardées, avec le consentement des parties, et son rapport fut présenté le 7 novembre 1977.

Lors de la nomination de Downie, un grand nombre de questions étaient en litige et les parties étaient loin d'une entente. Une question fut réglée au cours de l'enquête -- une nouvelle disposition accordait un congé de deux ans, sous réserve d'un remplacement approprié, à un employé à plein temps qui accepte une fonction élective à plein temps au sein du syndicat, sans salaire ou avantages sociaux versés par le collège, mais avec accumulation du temps d'ancienneté.

Downie discuta également de l'organisation des collèges et cita à quelques reprises la sentence arbitrale Estey pour souligner l'incompatibilité entre la négociation centralisée et l'administration décentralisée de la convention. Il rappela la diversité des collèges, le manque de groupes de référence appropriés et l'absence de données pour l'ensemble du réseau, qui augmentent la difficulté des négociations. Il déclara que les représentants des parties étaient compétents, mais "très loin d'une entente", et signala qu'une grève ou un lock-out était possible.

En préface à ses recommandations, Downie fit plusieurs prévisions sur le réseau collégial. Il déclara qu'il serait nécessaire de mettre sur pied des comités (établis de préférence par la CRC chargés d'enquêter et de faire des recommandations sur les données dont les parties auraient besoin pour leurs négociations ultérieures et sur le caractère approprié de la structure de négociation existante.

Les principales propositions syndicales reprenaient celles des négociations précédentes (intégration de l'échelle des salaires, parité des vacances, plus grand nombre d'échelons salariaux, griefs syndicaux), en plus de porter sur les questions suivantes : augmentation des droits des employés en période d'essai, non-accumulation d'ancienneté pour les employés en dehors de l'unité de négociation, inclusion des employés de l'éducation permanente dans l'unité de négociation. La proposition principale

du Conseil portait à nouveau sur le remplacement des congés mobiles par une période de vacances de Noël.

À défaut d'une entente, le rapport Downie fut rendu public le 30 novembre 1977. Le 23 novembre 1977, Harry Waisglass avait déjà fait son travail de médiation : mais ce ne fut que le 18 avril 1978 qu'un scrutin fut tenu sur la dernière offre, qui fut rejetée par 82,6 pour cent de non. Les négociations se poursuivirent et une entente provisoire fut conclue en août. Le vote de ratification fut tenu en septembre, et l'entente fut confirmée avec une majorité de 78,8 pour cent.

Les parties avaient apporté des changements importants à trois articles : la charge d'enseignement, l'ancienneté et la procédure de règlement des griefs. La notion de moyenne mobile retenue par l'arbitre Estey pour déterminer la charge de travail avait apparemment été à l'origine d'un grand nombre de problèmes. Pour mieux résoudre cette question, les parties élaborèrent deux formules pour déterminer la charge de travail : une première fondée sur la moyenne mobile, et une autre qui ne l'était pas mais autorisait une augmentation d'une heure de la charge d'enseignement hebdomadaire maximale. L'entente prévoyait aussi la possibilité de négocier des ententes individuelles sur la charge de travail.

Un certain nombre de changements ont été apportés à l'article sur l'ancienneté, sans cependant en modifier les principes. Des clarifications furent apportées au texte sur l'accumulation du temps d'ancienneté, ainsi que de nouvelles dispositions. Plusieurs changements furent aussi apportés aux délais prévus dans la procédure de règlement des griefs. Certains délais furent raccourcis, mais la plupart furent prolongés.

D'autres changements portèrent sur l'inclusion à l'ordre du jour des réunions avec le collège de la justification des engagements pour une période limitée, la possibilité de connaître

par écrit les raisons du refus d'un congé autorisé, et l'obligation pour le collège de fournir une liste annuelle des employés de chaque classe par échelon salarial et par collège.

1979-1980 : Bryan Downie fut de nouveau nommé enquêteur pour la ronde de négociations de 1979-1980. Il expliqua en partie la complexité du système par "le peu de compatibilité entre la structure de négociation et la structure du réseau des collèges communautaires". Il fut le premier observateur indépendant à soutenir que le gouvernement se devait d'examiner les arrangements des négociations collectives dans ce système. À son avis, les problèmes venaient de l'incapacité des parties à planifier en vue de l'avenir ou à analyser leur système de négociation.

Cette ronde de négociations laissa à nouveau un grand nombre de questions en litige, et Downie considéra que les parties étaient "très loin d'un règlement" et prévoyait "une autre ronde de négociations excessivement longue".

Les parties n'avaient abordé aucune des questions d'ordre financier, et n'étaient même pas à la veille d'une entente sur quelques-unes des autres questions. Le syndicat demanda à Downie de ne pas faire de recommandations sur les questions d'ordre financier, sans cependant lui fournir de justification. Le Conseil refusa de répondre avant que le syndicat clarifie sa position.

Les hausses salariales et la sécurité d'emploi furent décrites comme étant "les questions les plus difficiles". Les propositions des deux parties étaient les mêmes que l'année précédente. Le syndicat voulait l'intégration de tout le personnel enseignant dans une seule échelle de salaires unifiée, la parité des vacances avec le personnel enseignant pour les conseillers et les bibliothécaires, la reconnaissance des droits des employés en période d'essai, et la non-accumulation du temps d'ancienneté dans le cas des personnes qui quittent l'unité de

négociation pour accepter des postes de responsabilité comme ceux de président ou de chefs de département. Pour sa part, le Conseil proposait une période de vacances de Noël.

À nouveau, les parties ne purent s'entendre dans les délais prévus, et le rapport Downie fut rendu public le 11 octobre 1979. Harry Waisglass fut nommé médiateur le 11 septembre 1979, et poursuivit son travail jusqu'en décembre. Au cours de cette période, pour la première et la dernière fois, le syndicat organisa simultanément un scrutin sur la dernière offre et un vote de grève (que le syndicat désigne comme "le fameux double vote négatif"). Le 8 novembre, la dernière offre fut rejetée à 68,2 pour cent des voix, et la grève fut votée à 61,5 pour cent. Tout en rejetant la dernière proposition du Conseil, les membres de l'unité de négociation ne tenaient pas à déclencher une grève. Les négociations reprirent par la suite, et une entente provisoire fut conclue le 8 décembre 1979, qui fut ratifiée le 15 janvier 1980 avec une majorité de 58,1 pour cent.

L'une des difficultés de cette ronde de négociations venait de la poussée inflationniste rapide. Ne sachant pas comment régler les questions d'ordre financier pour la deuxième année de la convention, les parties décidèrent d'introduire une clause dans l'entente provisoire prévoyant un réexamen des salaires en juin 1981.

Un groupe de syndiqués présentèrent une accusation de mauvaise administration touchant le vote de ratification tenu en janvier 1980. Ne pouvant accuser leur propre syndicat, ils portèrent une accusation à l'endroit du Conseil. Le 12 mai 1980, la CRC rejeta l'accusation en disant qu'elle échappait à sa compétence.

Des changements furent apportés à un grand nombre d'articles, visant principalement à accroître la participation du syndicat au processus décisionnel en matière de licenciements, de déplacements

et d'attribution des tâches. La convention comportait de nouvelles exigences touchant les avis écrits, l'information à fournir, les nouvelles listes et la préférence à accorder aux employés à plein temps. Certains passages furent reformulés pour dissiper l'ambiguïté et écarter toute possibilité de décisions arbitraires. Les qualifications exigées n'étaient plus "au moins égales", mais "relativement égales". La convention comportait aussi des dispositions sur la cessation d'emploi et sur le paiement des frais de déménagement en cas de relogement.

De nouveaux articles prévoyaient un régime de congé prépayé avec salaire différé, un régime d'assurance dentaire, et des obligations touchant la santé et la sécurité. D'autres changements permirent de clarifier le texte de la convention.

1980-1981 : Les parties avaient conclu une entente provisoire le 8 décembre 1979 pour la convention collective de 1979-1981, sans cependant s'entendre sur les questions d'ordre financier pour la deuxième année de cette convention, et avaient convenu d'un réexamen des salaires. Elles se réunirent en juillet 1980 pour négocier ce réexamen. Comme elles n'arrivaient pas à s'entendre, le syndicat demanda l'intervention d'un enquêteur, sans que le Conseil s'y oppose. Gary O'Neill fut nommé enquêteur le 2 septembre 1980.

La convention collective de 1979-1981 avait autorisé la tenue de négociations au cours de la durée de la convention, mais en les limitant aux taux de salaires, aux taux horaires et à la courbe d'augmentation des salaires. Lors de ces négociations, les parties furent incapables de s'entendre sur l'objet même de la négociation au chapitre des salaires. Le syndicat souhaitait l'interprétation la plus large possible -- par exemple, la renégociation de la structure salariale -- mais le Conseil désirait se limiter aux niveaux de salaire au sein de la structure existante. O'Neill appuya la position du Conseil.

Le rapport O'Neill fut remis aux parties au début d'octobre. Les parties n'ayant pu conclure un règlement, le rapport fut rendu public le 24 octobre. Le médiateur Fraser Keen fut nommé le 24 octobre 1980. N'ayant pu s'entendre à nouveau, les parties convinrent de soumettre les questions en litige à un arbitrage exécutoire. Les audiences du conseil d'arbitrage furent tenues le 1er avril 1981, sous la présidence de Kevin Burkett, qui rendit sa sentence le 9 septembre 1981.

1981-1982 : Les parties se sont rencontrées pendant seize jours en 1981 avant de demander la nomination d'un enquêteur. Cette ronde de négociations fut différente des précédentes, le syndicat ayant un calendrier de négociations clair et public. Il fit clairement savoir qu'à défaut d'une entente, il déclencherait la grève le 13 octobre 1981. Il cherchait ainsi à exercer une certaine pression sur les négociations -- ce qui avait fait défaut aux négociations précédentes, qui s'étaient étirées bien au-delà de la date d'expiration de la convention collective.

Le 8 juillet 1981, Jeffrey Gandz fut nommé enquêteur. Il fit savoir que les négociations n'étaient pas dans une impasse, même si elles étaient limitées et que le syndicat cherchait à obtenir d'importantes concessions du Conseil en établissant un calendrier de travail qui laissait planer sur les négociations une menace de grève. Il conclut que "les parties n'ont pas réussi à établir des rapports constructifs leur permettant de conclure une convention collective dans un délai raisonnable après l'expiration de la convention précédente". À son avis, les négociations semblaient porter constamment sur les mêmes questions. Il classa ensuite les divers problèmes qui lui semblaient à l'origine des négociations difficiles et prolongées de l'unité du personnel enseignant.

Gandz souligna les difficultés inhérentes à la structure de négociation, en rappelant les caractéristiques indiquées par Downie dans les rapports d'enquête précédents : la diversité des collèges, leurs structures organisationnelles et les rapports

hiérarchiques aux fins de la négociation collective, la diversité des programmes offerts par les collèges et les problèmes inhérents à l'élaboration de formules de détermination de la charge de travail, la structure centralisée de la négociation dans un réseau de collèges décentralisé, la séparation de la négociation et de l'administration de la convention collective, et la planification à court terme des collèges.

Il souligna aussi "le manque grave de données valables et sûres", en expliquant qu'en raison de ce problème, il était tout aussi difficile pour le syndicat de justifier concrètement ses demandes devant un arbitre ou un enquêteur que pour le Conseil de les réfuter. À son avis, les arbitres et les enquêteurs hésitaient à prendre des décisions ou à faire des recommandations sans disposer de données concrètes, et les questions restaient donc sans règlement au cours des rondes successives de négociations. Gandz savait bien que les collèges disposaient des données nécessaires à l'échelon local, mais que ces données n'existaient pas pour l'ensemble du réseau.

Les revendications syndicales portaient à nouveau sur l'intégration de la grille des salaires, la parité des vacances, les droits des employés en période d'essai et l'inclusion de l'éducation permanente dans la convention collective, mais les exigences principales se rapportaient presque exclusivement à la sécurité d'emploi : le syndicat proposa un libellé écartant des postes à plein temps les employés à charge partielle et à temps partiel, un libellé sur les difficultés financières, et un autre sur l'arbitrage en cas de changement technologique. Pour la première fois, le syndicat proposa aussi des limites quantitatives à la charge de travail, au-delà des heures maximales d'enseignement prévues dans les conventions existantes.

Le Conseil s'opposa aux propositions syndicales, sans cependant présenter lui-même de propositions précises.

Le rapport Gandz fut rendu public le 26 août 1981. La veille, Norman Bernstein était nommé médiateur. Conformément au calendrier de négociation du syndicat, un scrutin sur la dernière offre fut tenu le 14 septembre, et l'offre fut carrément rejetée. Les parties retournèrent à la table de négociation et conclurent une entente provisoire le 19 septembre 1981. L'entente fut ratifiée le 28 septembre 1981 avec 72,7 pour cent des voix, conformément à la date prévue initialement par le syndicat, qui avait réussi à établir un calendrier et à le respecter.

Au cours de cette ronde de négociations, des requêtes furent déposées par deux collèges touchant l'organisation du vote de ratification, mais elles furent rejetées par la CRC.

Trois ajouts importants furent apportés à la convention au cours de cette ronde de négociations. Le premier portait sur les difficultés financières extraordinaires et précisait les délais de préavis et l'information à fournir. Le syndicat pouvait présenter des recommandations au collège sur les mesures à prendre, et un délai était prévu avant que le collège mette ses projets à exécution.

Le deuxième ajout concernait une clause sur la mutation pour cause de changement technologique. Les dispositions prévues ici étaient analogues à la clause sur les difficultés financières, sans cependant permettre une participation aussi importante du syndicat au processus décisionnel. Cet article prévoyait aussi une entente écrite en cas de mutation.

Le dernier changement important fut la constitution d'un comité des relations employés-employeur, comité paritaire visant à faciliter les communications entre les parties et à recueillir des données sur un grand nombre des questions qui avaient suscité des difficultés lors des rondes de négociations précédentes (charge de travail, employés engagés pour une période limitée, préoccupations locales et provinciales).

Plusieurs autres correctifs furent apportés à la convention collective. La clause sur la rémunération supprimait les salaires proportionnels des enseignants à temps partiel. Le nouvel article sur les congés autorisés permettait à un employé de prendre congé pour s'occuper d'un enfant à charge, tout en conservant certains droits en matière d'ancienneté et d'avantages sociaux. La convention prévoyait des prestations aux survivants, et un nouveau libellé portait sur le travail dans un établissement pénitentiaire et les frais d'impression des brochures de la convention collective. La clause sur l'ancienneté réduisait à un an la période d'essai d'un employé provenant d'un autre collège ou titulaire d'un brevet d'enseignement de l'Ontario, avec accumulation d'un an d'ancienneté à la fin de la période d'essai. Aux fins des crédits d'ancienneté, les employés ayant travaillé moins d'un demi-mois étaient considérés comme ayant travaillé un mois complet. La nouvelle convention exigeait plus de rapports d'étape, et les dispositions sur les mises à pied et les mutations furent élargies pour inclure les mutations involontaires et les réductions de personnel. Des révisions furent apportées en vue de réduire la discrétion de l'employeur touchant les mutations, et le congé de maternité fut ajouté aux circonstances permettant d'accumuler de l'ancienneté.

1982-1984 : Au moment où débuta cette ronde de négociations, les parties savaient qu'une loi provinciale pour juguler l'inflation était imminente. Après plusieurs séances de négociation, le syndicat demanda la nomination d'un enquêteur, sans que le Conseil s'y oppose.

Jeffrey Gandz fut nommé le 21 juin 1982 pour conduire sa deuxième enquête portant sur le personnel enseignant des collèges. Il déclara à nouveau que les négociations n'avaient pas été rompues, mais que leur élan était freiné par l'incertitude économique et la possibilité d'une réglementation des prix et des salaires. Dans cette ronde de négociations, le syndicat avait limité ses demandes à quelques points précis, sans cependant fixer de délai de grève.

Après un examen, qui lui était maintenant familier, des difficultés que posaient le système de négociations, la planification à court terme et le manque de données, Gandz recommanda, comme il l'avait fait dans son premier rapport, que le gouvernement institue une enquête sur "... l'efficacité des dispositions de la Loi sur la négociation collective dans les collèges en matière de négociations provinciales et sur les avantages relatifs de cette forme de négociation, par rapport à la négociation d'une convention collective entre chaque collège et ses employés, ou une autre forme de négociation à deux paliers".

Le syndicat présenta à nouveau ses mêmes revendications, mais insista particulièrement sur la charge de travail en présentant des propositions très détaillées sur plusieurs points, notamment les questions relatives aux définitions, les heures de préparation et d'élaboration des cours, les heures d'évaluation du travail des étudiants, l'enseignement bilingue, les heures consacrées aux déplacements. Aucune proposition précise ne fut présentée par le Conseil.

Les parties ne purent conclure une entente à partir du rapport Gandz, qui fut rendu public le 9 août 1982, et la tenue d'un scrutin sur la dernière offre fut demandée pour le 21 septembre 1982. Mais ce jour-là, la loi 179 était adoptée par l'Assemblée législative. Malgré les vives protestations du Conseil, le syndicat réussit à faire reporter le scrutin au lendemain. Les résultats furent les suivants : 13,2 pour cent en faveur, 86,8 pour cent contre.

En raison des incidences incertaines de la loi, les négociations avaient effectivement été interrompues dans les collèges pendant près de trois mois. La loi limitait les augmentations salariales du secteur public à 9 pour cent pour la première année (l'année "de transition") et à 5 pour cent pour la deuxième année (l'année "réglementée"). Elle autorisait les parties à négocier les conditions de travail, mais leur enlevait le droit de grève et de lock-out.

Les parties finirent par reprendre les négociations et conclurent une entente le 25 février 1983. L'entente ne fut cependant pas ratifiée en raison des dispositions de la loi 179.

Le syndicat avait prévu discuter à fond de la charge d'enseignement, mais l'impossibilité de négocier les conditions financières eut pour effet de repousser cette occasion et d'accroître les frustrations découlant de la charge de travail.

Trois modifications, toutes mineures, furent apportées à la convention. Le libellé de la clause relative à la charge d'enseignement fut modifié par le remplacement du terme "syndicat" par le terme "section syndicale locale", la clause sur les cotisations syndicales élimina toute référence aux précomptes différents déduits pour les employés à plein temps et ceux à charge partielle, et la clause sur l'assurance-vie autorisa des montants assurés complémentaires supérieurs à la limite maximale prévue, la prime étant intégralement payée par l'employé.

1984-1985 : Le 1er octobre 1983, la loi 111[40] entrait en vigueur et plafonnait à 5 pour cent les hausses salariales. Après de nombreuses négociations, les parties demandèrent conjointement la nomination d'un enquêteur, le 7 juin 1984, malgré le fait que le Conseil semblait d'avis que cette demande était prématurée.

Le 3 juillet 1984, David Whitehead fut nommé enquêteur. Comme l'avait fait Gandz en 1981-1982, il déclara que l'impasse était attribuable au calendrier de négociation du syndicat. Les parties s'étaient rencontrées avant la nomination de l'enquêteur, mais le calendrier syndical prévoyait des discussions et une entente sur la charge d'enseignement avant l'étude d'autres

---

40 Loi prévoyant la révision des prix et de la rémunération dans le secteur public et une transition ordonnée vers la reprise de la négociation collective, 1983.

sujets. Une entente n'ayant pu être conclue sur cette question, le syndicat demanda la nomination d'un enquêteur. Des audiences furent tenues le 25, le 26 et le 30 juillet. Whitehead demanda que le délai fixé pour l'enquête soit prolongé d'un mois jusqu'au 4 septembre 1984, malgré l'opposition des deux parties.

Whitehead décrivit ainsi les rapports entre les parties :[41]

> "... caractérisés par des conflits, de vives rivalités, le recours manifeste à l'autorité, l'abus d'influence, des comportements agressifs et antagonistes, une extrême méfiance, et le déni de légitimité à l'égard de l'autre partie (de l'équipe de négociation ou de chacun des membres de l'équipe) et des tiers intervenants tels que les enquêteurs et la Commission qui les nomme."

Prévoyant que la conclusion d'une entente était peu vraisemblable sans le recours à des sanctions au cours de cette ronde ou des rondes ultérieures de négociations, Whitehead recommanda aux parties de déterminer ensemble les moyens de modifier la structure et les rapports de négociation en vue de régler ces questions.

Cette ronde de négociations se déroulait dans le cadre de la loi 111, autorisant des hausses salariales maximales de 5 pour cent, mais aucune des parties n'avait présenté de propositions précises sur les salaires -- la position syndicale à cet égard dépendait des modifications aux dispositions sur la charge d'enseignement. Whitehead signala que sans avoir discuté de la rémunération, les parties croyaient qu'elles pouvaient arriver à une solution, mais il n'en était pas certain lui-même. Le syndicat évoquait l'application contradictoire de la loi 111 qui avait entraîné dans certaines unités de négociation des hausses plus importantes que la hausse maximale prévue.

---

41 David Whitehead, "Report of the Fact Finder", 17 août 1984, p. 19.

Avant d'étudier chacune des questions, Whitehead recommanda la collecte d'un plus grand nombre de données sur les accords comparables négociés dans le cadre de la loi et montra que la majorité des ententes prévoyaient des hausses inférieures à 5 pour cent. Il déclara que la complexité de la question de la rémunération l'obligeait à présenter une recommandation, et proposa "que la convention respecte les lignes directrices et clarifie les subtilités de la loi par le biais d'échanges ultérieurs".

Les parties n'avaient encore réglé aucun point, n'avaient pas fait de progrès sur la rémunération et pensaient que toutes les questions allaient "s'arranger" une fois réglée la charge de travail. Whitehead laissa entendre qu'il pourrait y avoir des difficultés touchant certaines questions, et il recommanda que les changements proposés sur lesquels les parties ne s'étaient pas encore entendues dans des domaines autres que la charge de travail et la rémunération ne figurent pas dans la convention pour cette ronde de négociations.

Les propositions du syndicat ne portaient que sur la charge de travail et visaient les points suivants :

- quantifier le travail "connexe", c'est-à-dire le travail complémentaire à l'enseignement en classe;
- limiter les heures de contact et les heures supplémentaires;
- instaurer un système de classement;
- prévoir des crédits pour l'enseignement dispensé le soir;
- soumettre la charge de travail à la procédure des griefs et à l'arbitrage.

La seule proposition du Conseil, qui avait déjà été présentée précédemment, portait sur l'instauration d'un régime d'assurance-invalidité à court terme.

Le rapport Whitehead fut remis aux parties le 20 août et rendu public le 5 septembre 1984. Le 20 août 1984, avant la remise du rapport d'enquête, Graeme McKechnie fut nommé médiateur. Un scrutin sur la dernière offre fut tenu le 18 septembre 1984 (4,9 pour cent en faveur, 95,1 pour cent contre), et les négociations en présence du médiateur se poursuivirent les 24 et 25 septembre. Elles furent suivies d'un vote de grève (76,7 pour cent en faveur, 23,3 pour cent contre) le 2 octobre 1984, et les efforts de médiation reprirent du 14 au 16 octobre. La grève fut déclenchée le 17 octobre 1984, et Graeme McKechnie intervint à nouveau comme médiateur le 24 octobre 1984, dans l'espoir de la régler. Le 7 novembre 1984, la CRC envoya au gouvernement un avertissement de danger, conformément à la LNCC, et une loi de retour au travail (loi 130)[42] fut adoptée le 9 novembre 1984.

La loi désignait un arbitre, d'abord le sénateur Goldenberg, puis Paul Weiler,[43] pour entendre l'affaire, mais en écartant explicitement de son mandat la question de la charge de travail. L'article 10 de la loi de retour au travail instituait un comité (le comité de révision de l'attribution des charges d'enseignement, présidé par le professeur Michael Skolnik) chargé d'étudier cette question et de présenter des recommandations. Le syndicat contesta devant les tribunaux la loi de retour au travail, prétendant qu'elle était inconstitutionnelle et contraire à la Charte canadienne des droits et libertés, car elle leur retirait le droit de grève et excluait de l'arbitrage exécutoire la question de la charge de travail. Considérant comme un déni de

---

42 An Act Respecting a Labour Dispute Between the Ontario Public Service Employees Union and the Ontario Council of Regents for the Colleges of Applied Arts and Technology, 1984, c. 4.

43 L'arbitre Carl Goldenberg se retira du dossier lorsque le SEFPO contesta devant les tribunaux la loi de retour au travail.

justice les restrictions imposées à Weiler sur la charge de travail, le syndicat boycotta le comité Skolnik. Il n'eut pas gain de cause devant les tribunaux.

Weiler étudia les questions portant sur les salaires, les avantages sociaux, la rémunération du travail supplémentaire occasionné par la grève, l'ancienneté et les difficultés financières. Peu de changements furent apportés à la convention. Les maîtres enseignants, les moniteurs et les bibliothécaires reçurent des hausses salariales d'environ 4 pour cent. Un article spécial prévoyait pour chaque membre de l'unité de négociation une hausse additionnelle de 4 pour cent du salaire annuel pour tenir compte "du travail additionnel représenté par les activités nécessaires de rattrapage découlant de la grève". En fait, les enseignants purent ainsi récupérer la plus grande partie du salaire perdu au cours de la grève par des heures additionnelles au cours de l'année.

La sentence arbitrale Weiler améliora considérablement les avantages sociaux. La couverture du régime d'assurance-vie collective fut portée de 5 000 $ à 25 000 $, et un nouvel alinéa prévoyait une assurance-vie pour les personnes à charge, dont la prime était intégralement payée par l'employé et retenue sur son salaire. Le régime d'assurance-invalidité à long terme prévoyait les mêmes prestations, mais comportait certaines réductions. Le régime d'assurance-maladie de l'Ontario, l'assurance complémentaire et un régime d'assurance dentaire élargissaient la couverture provisoire aux employés retraités, qui devaient assumer la totalité de la prime. Les collèges assumaient la totalité des primes du régime d'assurance dentaire, selon le barème de l'Association des dentistes de l'Ontario pour l'année précédente. Le remboursement des frais d'automobile fut augmenté, et de nouvelles catégories furent introduites.

Comité de révision de l'attribution des charges d'enseignement

Après la grève du personnel enseignant en 1984, le Comité de

révision de l'attribution des charges d'enseignement, présidé par le professeur Michael Skolnik, fut chargé d'étudier la charge d'enseignement dans les collèges.

Skolnik constata que la productivité des collèges s'était clairement améliorée.[44] Au cours de la période 1980-1985, le financement de base de l'enseignement collégial avait diminué, en dollars constants. Pour faire face à la situation, les administrateurs des collèges avaient augmenté le nombre d'étudiants par classe et attribué les tâches d'enseignement de sorte que les heures effectives de contact d'enseignement avaient augmenté et se retrouvaient au voisinage des heures maximales prévues dans la convention collective. En d'autres termes, la moyenne se rapprochait déjà de la limite supérieure. Pas plus que la Commission, Skolnik ne put obtenir des collèges des données valables et sûres, sur une base individuelle ou globale, mais il conclut que les enseignants des collèges travaillaient beaucoup plus qu'auparavant par suite des décisions prises sur la charge d'enseignement en raison de la baisse du financement. Il recommanda que le financement soit rétabli en dollars constants aux niveaux d'avant 1980. Les ressources consacrées par le gouvernement à l'augmentation du nombre d'enseignants dans le réseau collégial en 1985-1987 ne sont peut-être pas directement attribuables au rapport Skolnik, mais cette décision lui est sûrement redevable en partie.

La deuxième critique importante de Skolnik portait sur la répartition de la charge de travail dans un grand nombre de collèges, qui semblait fondée dans tout le réseau sur une approche autocratique et quantitative. Selon Skolnik, il y avait une certaine indifférence de l'administration à l'endroit des préoccupations des enseignants, qui se manifestait par l'attribution de charges inéquitables, parfois même

---

44 "Survival or Excellence", p. 73.

déraisonnables, et suscitait des sentiments d'exaspération et de frustration chez les enseignants.

Skolnik attribua dans une certaine mesure cette situation à la séparation entre la négociation de la convention collective et son administration, ou de façon plus générale à la gestion du personnel dans le cadre de l'application de la convention collective. L'une de ses solutions fut de recommander que la charge de travail relève de la négociation locale.

1985-1986 : L'avis d'intention de négocier fut déposé le 22 janvier 1985. Les propositions initiales des parties furent échangées le 20 août 1985, le syndicat proposant à nouveau une formule d'établissement de la charge de travail. Le Conseil était prêt à discuter de la charge de travail, mais n'avait aucune proposition précise à soumettre à la table de négociation. Gene Swimmer, nommé d'abord médiateur, puis enquêteur, déclara qu'après plusieurs rencontres, les parties négociaient à l'amiable. Elles s'étaient concentrées sur la charge de travail, et les négociations permirent de faire quelques progrès de part et d'autre, mais se terminèrent dans l'impasse. Dans un geste que Swimmer qualifia de "peu conventionnel" à un stade aussi peu avancé des négociations, le syndicat accepta de présenter à l'unité de négociation la dernière offre du Conseil.

À la fin d'octobre, le syndicat s'étant prononcé en faveur du rejet, les enseignants rejetèrent la dernière offre du Conseil à plus de 94 pour cent des voix exprimées.

Non seulement les syndiqués n'appréciaient pas l'offre présentée, mais le Conseil éprouvait des difficultés avec ses propres membres. Le nouveau gouvernement avait apparemment imposé au Conseil de discuter de la charge de travail. Pendant que le Conseil cherchait à intégrer à la charge d'enseignement les heures autres que les heures d'enseignement, la plupart des présidents des collèges ne semblaient apparemment pas convaincus qu'il y avait lieu de discuter de cette question. Il chercha à convaincre

les présidents et les autres administrateurs des collèges du bien-fondé de la formule d'établissement de la charge de travail, mais le syndicat éprouvait pendant ce temps des frustrations de plus en plus grandes.

Le 25 octobre 1985, Gene Swimmer fut nommé enquêteur. À son avis, les parties considéraient que l'enquête "n'était qu'un élargissement de la négociation, qu'elle ne venait pas remplacer".

Dans son rapport, Swimmer indiqua que la structure des négociations et la question de la charge de travail étaient les principales sources des difficultés de la négociation. Il déclara que les négociations de 1984-1985 s'étaient terminées "dans un climat de confiance et de respect réciproques qui ne s'était jamais autant détérioré depuis les dix dernières années". Il souligna, comme d'autres l'avaient fait avant lui, qu'une solution imposée par un tiers ne serait pas viable. Les parties ne pourraient établir de nouveaux rapports constructifs que si elles négociaient une entente mutuellement acceptable sur la charge de travail et étaient chargées de l'appliquer. Il décida donc de ne pas faire de recommandations précises.

Le rapport Swimmer fut remis aux parties le 18 novembre 1985, et Swimmer reprit son travail de médiation dans le conflit. Peu de progrès ayant été accomplis, il fut remplacé en mars 1986 par Martin Teplitsky. Le 26 avril 1986, un accord provisoire fut conclu, qui fut ratifié le 15 mai 1986 (83,4 pour cent en faveur, 16,6 pour cent contre).

Un grand nombre de changements furent apportés à la convention, le principal portant sur la clause relative à la charge d'enseignement, qui prévoyait une formule pour en déterminer les composantes. Voici les principales dispositions de cet article :

- la charge d'enseignement totale attribuée à un enseignant ne peut excéder 44 heures par semaine, jusqu'à concurrence de 36 semaines (programmes postsecondaires) ou 38 semaines (autres programmes);

- les heures de contact d'enseignement ne peuvent excéder 18 heures par semaine (programmes postsecondaires) ou 20 heures (autres programmes). Cette disposition a effectivement empêché l'étalement des heures;

- des facteurs de pondération sont établis pour les heures de préparation des cours, d'évaluation et d'orientation, et les fonctions complémentaires;

- les heures de contact d'enseignement ne peuvent excéder 648 heures par année (programmes postsecondaires) ou 760 heures (autres programmes);

- les heures supplémentaires excédant ces seuils maximaux doivent être rémunérées;

- la charge d'enseignement doit être révisée par un comité spécial du collège;

- les plaintes relatives à la charge de travail, que les heures maximales aient été ou non dépassées, doivent être portées à l'attention d'un arbitre spécialement désigné, dont la sentence est exécutoire, sans cependant pouvoir servir de précédent;

- le collège et la section syndicale locale peuvent négocier une entente sur la charge de travail différente de la convention provinciale.

Le syndicat avait atteint le but qu'il recherchait depuis longtemps : une formule pour établir la charge d'enseignement, comportant des facteurs quantitatifs précis pouvant être améliorés au cours des négociations ultérieures, avec arbitrage. L'acceptation de cette formule représentait un revirement renversant de la part du Conseil. Cette mesure a nécessité l'ajout d'importantes ressources financières : 60 000 000 $ au budget d'exploitation des collèges, soit 32 000 000 $ pour 800 enseignants additionnels, et 28 000 000 $ pour le personnel d'appui additionnel, les frais administratifs, etc. Certains collèges ont déclaré que ces fonds n'étaient pas suffisants en regard des nouvelles dispositions sur la charge de travail, mais il semble que d'autres collèges ont fait face à la situation dans le cadre des augmentations budgétaires locales.

En plus des modifications apportées à la charge de travail, d'autres clauses furent considérablement révisées au cours de cette ronde de négociations :

- un employé licencié a droit au chèque-vacances, en plus du préavis requis;
- le collège est lié par la clause sur la confidentialité touchant les licenciements, etc.;
- le collège est tenu de garder à jour les listes des employés à charge partielle et en période d'essai, et de fournir plus de renseignements sur ces listes;
- aux fins de l'accumulation du temps d'ancienneté, le congé de maternité est prolongé de six à douze mois;
- les postes vacants à temps plein doivent être affichés;
- le collège doit faire connaître trois fois l'an le nom des membres du personnel de l'unité de négociation engagés ou congédiés, et le nom des personnes engagées pour dispenser des cours ouvrant droit à des crédits.

Le principal changement apporté à la clause sur l'ancienneté a eu pour effet de réduire davantage la discrétion de l'employeur lors des mises à pied. Auparavant, les employés "appropriés" pouvaient remplacer un employé déplacé; ce critère fut modifié ainsi : l'employé remplaçant doit posséder "la compétence, les aptitudes et l'expérience nécessaires".

La procédure de règlement des griefs prévoyait un comité chargé d'étudier les frais d'ajournement et d'annulation des séances d'arbitrage, ainsi qu'un délégué en l'absence du président. Les dispositions touchant les vacances des bibliothécaires et des conseillers sont restées les mêmes, mais firent l'objet de deux alinéas distincts. La clause sur les affaires syndicales réduisait davantage les heures de contact d'enseignement dans le cas des délégués syndicaux qui s'occupent de l'administration locale de la convention. La clause sur le congé de perfectionnement professionnel, en remplacement de la clause sur le congé sabbatique, imposait une limite maximale au

nombre d'employés pouvant se prévaloir de cette possibilité chaque année, établissait des critères d'autorisation et de paiement analogues à ceux du congé sabbatique, et exigeait que les demandes indiquent la nature du congé et ses avantages. La seule modification apportée aux avantages sociaux fut l'annulation des prestations aux survivants prévues dans le régime d'assurance-invalidité à long terme. La clause sur le dossier personnel fut élargie, précisant que les rapports d'évaluation du rendement ne constituaient pas une mesure disciplinaire, qu'un employé pouvait recevoir copie des avis disciplinaires versés à son dossier, et que les avis "sans fondement" devaient être retirés du dossier.

1987-? : Si certains pouvaient penser que les modifications considérables apportées à la structure de la négociation collective de 1985-1987 annonçaient une ère nouvelle dans les négociations de l'unité du personnel enseignant, ils furent vite déçus. Au moment de la rédaction de ce rapport (décembre 1987), le Conseil et l'unité de négociation du personnel enseignant négociaient déjà depuis près de dix mois. Cette ronde a fait l'objet d'une médiation, d'une enquête, d'une autre médiation, d'un scrutin sur la dernière offre (qui fut rejetée), et d'une autre médiation. Cette commission s'est délibérément tenue à l'écart des négociations en cours, mais il est évident d'après les déclarations publiques du syndicat et du Conseil que la table de négociation discute à nouveau de la charge de travail, des vacances, de la rémunération des enseignants à charge partielle et engagés pour une période limitée, et de la kyrielle de questions qui ont fait l'objet des conflits antérieurs. Tout en demandant un scrutin sur la dernière offre, le syndicat n'a pas encore eu recours à un vote de grève. À toutes fins pratiques, les négociations se sont enlisées.

4.5.3 Réflexions sur les négociations dans le cadre de la Loi sur la négociation collective dans les collèges

Les dispositions moins restrictives de la Loi sur la négociation collective dans les collèges (LNCC) ont élargi le champ des

négociations et autorisé naturellement les parties à recourir à la grève et au lock-out. Cette loi a également rendu la négociation collective beaucoup plus complexe en augmentant le nombre de questions pouvant faire l'objet d'un litige.

Négociations du personnel d'appui

Les négociations du personnel d'appui ont été très constructives, et la seule grève qui fut déclenchée, de courte durée, fut réglée par les parties elles-mêmes. Tous les intervenants -- les parties aux négociations et les tiers nommés médiateurs et enquêteurs -- ont fait observer que les négociateurs ont fait preuve de professionnalisme et étaient préparés pour discuter de leurs problèmes communs et désireux de faire des compromis, après de rudes débats, sur les questions qui les séparaient.

Les conventions collectives du personnel d'appui ont connu une évolution progressive au cours des douze années de négociation dans le cadre de la LNCC. Une question incessante, non réglée, a porté sur les employés à temps partiel, mais cette question relève moins de la convention collective que de la définition des unités de négociation que l'on retrouve dans la LNCC. Le syndicat s'est donc vu forcé d'assurer la protection des postes à plein temps dans la convention collective, pour éviter qu'ils ne soient comblés par des employés à temps partiel, non régis par la convention.

À plusieurs reprises, l'unité de négociation du personnel d'appui a souligné l'inutilité de l'étape de l'enquête dans ses négociations particulières. Cette étape est considérée comme un obstacle à surmonter, plutôt qu'un mécanisme utile. De la même façon, la présence d'un médiateur dans les conflits du personnel d'appui relève davantage de la loi, qui oblige pratiquement la CRC à faire intervenir un médiateur avant et après l'enquête.

Négociations du personnel enseignant

Contrastant vivement avec celles du personnel d'appui, les négociations du personnel enseignant ont été marquées par des

conflits extrêmes au plan des positions et des personnalités, des débats interminables, un recours excessif aux tiers pour résoudre les problèmes et une frustration croissante de la part de tous les intervenants.

Charge de travail : Au cours des années, la question de la charge de travail a été la principale source de conflits dans les négociations du personnel enseignant. Cette question s'est posée dès la création des collèges et s'est poursuivie dans le cadre de la Loi sur la fonction publique, de la Loi sur la négociation collective des employés de la Couronne et de la Loi sur la négociation collective dans les collèges. Les arbitres ont cherché à la résoudre dans le cadre de la LFP et de la LNCEC -- à leur corps défendant -- mais il a fallu le cadre de la libre négociation collective mis en place par la LNCC pour que les parties arrivent à un règlement négocié. Cela confirme la valeur de la négociation collective, car cette question fut négociée entre les parties, et non imposée par un tiers. À cet égard, le gouvernement a pris une mesure judicieuse en décidant, après la grève de 1984, d'écarter cette question de la compétence des arbitres et de la confier au comité Skolnik. On peut critiquer la formule actuelle de détermination de la charge de travail, ou la notion même d'une formule, mais c'est au moins un élément dont les parties ont elles-mêmes convenu. Cette formule n'aurait pu être retenue si le gouvernement n'avait pas indiqué qu'il était prêt à en accepter les incidences financières. Il faut également attribuer au caractère dynamique de la négociation collective le fait qu'une clause sur la charge de travail, une fois négociée dans une convention collective, sert de base à d'autres négociations plutôt que de constituer un point final.

Séparation de la négociation et de l'administration : La négociation et l'administration de la convention ont continué d'être dissociées dans le cadre de la LNCC, comme elles l'avaient été dans le cadre des lois précédentes. Skolnik a bien montré que de nombreux problèmes à cet égard, qui devaient être réglés à

l'échelon local, sont restés sans solution parce que la négociation sur cette question se faisait à l'échelon provincial. Cette séparation continue de causer des difficultés. Par exemple, la convention collective est négociée par le Conseil, qui compte sur l'assistance de la Section des relations de travail et des avantages sociaux (SRTAS) du MCU. Mais cette section centrale n'a pas été en mesure de fournir à cette commission même les données relatives au nombre de cas soumis à l'arbitrage, portant sur la charge de travail, découlant de cette convention centralisée. L'explication fournie, c'est que ces questions ont un caractère "local" et ne concernent donc pas la SRTAS. La séparation des responsabilités de l'administration et de la négociation de la convention collective pourrait prêter à rire, si le sujet n'était pas aussi grave. Il est inexcusable pour ceux qui négocient une convention collective de se dissocier de son administration, et vice-versa.

Négociations locales : La négociation locale dans le cadre des paramètres de la convention collective est un phénomène intéressant de l'évolution survenue au cours de cette période. Les parties elles-mêmes ont reconnu que la détermination de la charge de travail dépendait, au moins dans une certaine mesure, des conditions locales. Elles ont autorisé les collèges et les sections syndicales locales à négocier à l'échelon local l'application des dispositions sur la charge de travail (article 4 de la convention collective en vigueur).

Skolnik s'était montré quelque peu déçu de voir que les parties n'avaient guère eu recours à ces dispositions pour élaborer des ententes locales, lorsqu'il étudia cette question en 1984-1985. Il semble que des progrès importants ont été faits depuis, peut-être parce que la nouvelle formule provinciale permet d'attirer davantage l'attention sur la répartition équitable de la charge de travail.

Intervention de tiers : Les négociations du personnel enseignant ont continué de faire excessivement appel à l'intervention de

tiers. Il importe cependant de souligner que ces interventions étaient souvent imposées par la LNCC et qu'on ne pouvait pratiquement les éviter. Néanmoins, le règlement d'une convention nécessita le recours à l'arbitrage, et un tiers dut intervenir (le comité Skolnik) pour régler la question de la charge de travail.

4.6 LE RAPPORT PITMAN[45]

En décembre 1985, Walter Pitman était chargé d'évaluer la structure administrative des collèges.

Il recommanda, au lieu d'une structure centralisée, une structure reflétant davantage l'autonomie et le processus décisionnel à l'échelon local. À son avis, la structure administrative centralisée des collèges ne convenait pas à la perception qu'il avait du mandat des collèges, qui doivent s'adapter rapidement aux besoins technologiques et éducatifs locaux, régionaux et provinciaux, dans un monde de plus en plus compétitif.

Aux fins de ce rapport, Pitman présenta une recommandation bien précise invitant le représentant de l'employeur, le Conseil, à accentuer son rôle consultatif auprès du ministre des Collèges et Universités et à se retirer des négociations collectives. En cas de désaccord du gouvernement sur cette recommandation visant à faire en sorte que les négociations collectives se déroulent à l'échelon local, Pitman recommanda que le Conseil soit remplacé à la table de négociation par un groupe représentatif de présidents des collèges, principalement pour favoriser davantage la prise en charge responsable de la négociation et de la mise en oeuvre de la convention collective. Cette dernière recommandation fut mise en oeuvre lors des négociations de 1987.

---

45 "The Report of the Advisor to the Minister of Colleges and Universities on the Governance of the Colleges of Applied Arts and Technology", par Walter Pitman, juin 1986.

4.7 ÉVOLUTION DES SALAIRES

Au cours des douze années de négociation dans les collèges, dans le cadre de la LNCC, il semble que l'unité de négociation du personnel enseignant ait axé ses efforts sur les conditions de travail plutôt que sur les gains d'ordre financier. S'il est vrai que les augmentations de la grille de salaires indiquent une progression continue, une comparaison avec l'indice des prix à la consommation (IPC) en dollars de 1977 montre que les salaires des maîtres enseignants, des conseillers, des bibliothécaires et des moniteurs n'ont pas suivi les augmentations de l'IPC. Ce phénomène n'était cependant pas rare dans les secteurs de l'éducation en Ontario au cours de cette période. Le Tableau 4.1 illustre cette évolution.

Les augmentations salariales du personnel d'appui sont généralement plus élevées que celles de l'IPC aux échelons inférieurs et moyens du système de classement. À l'échelon supérieur du système, on constate également une augmentation continue, mais il est manifeste qu'elle ne suit pas celle de l'IPC (Tableau 4.2).

4.8 ÉVOLUTION DU FINANCEMENT

En 1987-1988, les revenus d'exploitation de sources gouvernementales (à l'exclusion des droits de scolarité et autres revenus) du réseau collégial s'élevaient à 890 000 000 $. Le ministère des Collèges et Universités (MCU) fournissait 624 000 000 $ (70,1 pour cent), le ministère de la Formation professionnelle (MFP), 99 000 000 $ (11,1 pour cent) et le gouvernement fédéral, 167 000 000 $ (18,8 pour cent). Si l'on inclut les droits de scolarité et autres revenus des collèges,[46] le MCU fournit près de la moitié de l'ensemble des revenus des collèges.[47]

---

46 L'ensemble des revenus comprend les subventions d'exploitation du MCU, du MFP et du gouvernement fédéral, ainsi que les revenus découlant des droits de scolarité et des activités complémentaires des collèges.

47 Les subventions du MCU, qui représentaient 56 pour cent de l'ensemble des revenus d'exploitation des collèges en 1981-1982, ont diminué à 52 pour cent en 1986-1987.

TABLEAU 4.1

ÉVOLUTION DES SALAIRES

MAÎTRES ENSEIGNANTS*

Septembre	Dollars de 1977	IPC
1977	100,0	100,0
1978	105,5	108,6
1979	112,9	119,0
1980	123,3	131,7
1981	139,1	148,3
1982	153,0	163,6
1983	160,8	171,7
1984	167,2	178,3
1985	173,9	185,5
1986	179,1	193,2

Source : Données fournies par l'unité des services financiers de la Direction des affaires collégiales du ministère des Collèges et Universités.

---

* Le même pourcentage d'augmentation, pour leur grille respective ou leur taux horaire, a été accordé aux conseillers, aux bibliothécaires, aux moniteurs et aux employés à charge partielle.

TABLEAU 4.2

ÉVOLUTION DES SALAIRES

PERSONNEL D'APPUI*

	Dollars de 1977			
	Commis général A	Bibliotechnicien A	Technologue C	IPC
Avril 1976	100,0	100,0	100,0	100,0
Avril 1977	106,5	104,6	102,7	107,6
Décembre 1977	113,6	109,7	105,7	113,9
Avril 1978	117,0	124,5	108,9	116,6
Octobre 1979	140,1	143,9	125,7	133,4
Mai 1980	147,8	149,4	129,0	141,3
Janvier 1981	157,7	156,5	133,1	152,6
Septembre 1981	176,5	174,0	147,1	165,0
Mars 1982	188,9	182,8	152,3	174,2
Septembre 1983	221,6	210,6	174,3	191,1
Septembre 1984	234,6	221,2	181,6	198,4
Septembre 1985	250,0	232,2	188,1	206,5
Juin 1986	256,5	237,5	195,0	212,7
Septembre 1986	269,8	249,2	204,0	215,0

Source : Données fournies par l'unité des services financiers de la Direction des affaires collégiales du ministère des Collèges et Universités.

*** Exemples tirés de l'échelon inférieur (commis général A ou PB1), de l'échelon moyen (bibliotechnicien A ou PB7) et de l'échelon supérieur du système de classement (technologue C ou PB11).**

Le Tableau 4.3 indique, en dollars de 1981, que la contribution du MCU par étudiant équivalent à plein temps (EPT) a augmenté de 17 pour cent depuis 1981-1982. Mais depuis 1978-1979, le tableau est très différent. Les subventions d'exploitation par EPT en 1981 ne représentent que 72 pour cent de celles de 1978-1979. Pour 1986-1987, en dollars constants, elles n'étaient que de 84 pour cent de celles de 1978-1979. Inversement, pour chaque EPT, les collèges ont reçu en subventions d'exploitation 16 pour cent de moins qu'en 1978-1979.

En résumé, le réseau collégial a vu baisser les subventions directes provenant du gouvernement provincial. Le ministère de la Formation professionnelle a récemment augmenté les subventions totales des collèges, mais le gouvernement fédéral a réduit les siennes de façon importante. On ne sait pas encore si les augmentations consenties par le MFP peuvent compenser la réduction des fonds fédéraux.

Ces chiffres indiquent également que même si les collèges sont des établissements financés par les fonds publics, environ la moitié seulement de leurs revenus globaux est relativement stable. Les collèges sont particulièrement sensibles au contexte qui peut modifier la moitié restante.

4.9 LEÇONS DE L'HISTOIRE

La citation de Santayana "Ceux qui ne peuvent se remémorer le passé sont condamnés à le répéter", qui ouvrait ce chapitre a été délibérément choisie, car l'historique de la négociation dans les collèges permet de dégager des leçons claires qui peuvent servir à améliorer les relations de travail dans le réseau collégial.

La première leçon, c'est que la libre négociation collective offre davantage de possibilités aux parties de régler leurs problèmes que ne le fait la négociation très restrictive, qui débouche sur un arbitrage obligatoire. Les premières sentences arbitrales Anderson et Estey n'ont fait que durcir les difficultés qui existaient à l'époque. Il a fallu la libre négociation

TABLEAU 4.3

ÉVOLUTION DU FINANCEMENT

Subventions d'exploitation provinciale
par étudiant équivalent plein temps

	En dollars courants	En dollars constants (depuis septembre 1981)
1981-1982	3 305 $	3 305 $[1]
1982-1983	3 403	3 082
1983-1984	3 604	3 112
1984-1985	4 003	3 330
1985-1986	4 348	3 476
1986-1987	(estimation) 5 040	3 868[2]

1 Soit environ 72 % des subventions reçues par les collèges en 1978-1979 (en dollars constants).

2 Soit environ 84 % des subventions reçues par les collèges en 1978-1979 (en dollars constants).

Source : Données fournies par l'unité des services financiers de la Direction des affaires collégiales du ministère des Collèges et Universités.

collective, y compris une grève, pour que les parties à la négociation dans l'unité du personnel enseignant arrivent à résoudre le problème de la charge de travail et à s'entendre sur une formule. Rien n'indique que la libre négociation collective a entraîné, au plan des salaires ou des avantages sociaux, des augmentations incompatibles avec l'inflation ou les autres règlements intervenus dans le secteur public ou le secteur privé. Il reste des problèmes à résoudre, mais le processus de la négociation collective est assez vigoureux pour les résoudre... pourvu qu'on lui en laisse la chance.

La deuxième leçon, c'est que lorsqu'une unité de négociation se voit menacée dans son existence par des restrictions apportées au champ de négociation, elle utilisera tous les moyens à sa disposition pour écarter cette menace en élargissant son droit de regard sur les conditions de travail. Les employés à temps partiel peuvent ne pas faire partie des unités de négociation du personnel enseignant ou du personnel d'appui, mais le syndicat cherchera quand même par la négociation à imposer des restrictions à leur engagement, ou à faire en sorte que leur engagement coûte plus cher, car ils représentent une menace pour les employés à plein temps. En fait, le syndicat se trouve à négocier pour les employés à temps partiel, même s'ils ne sont pas officiellement représentés. Il est simpliste de penser que les restrictions imposées au champ de la négociation peuvent effectivement endiguer la menace que peuvent poser certaines questions pour le bien-être des employés syndiqués.

La troisième leçon, c'est que les restrictions en matière de financement et l'instauration de relations de travail harmonieuses ne font pas bon ménage. Le militantisme dans les collèges a coïncidé avec de graves restrictions en matière de financement et des mesures administratives en vue d'accroître la productivité. Dans un secteur d'activités à forte composante en main-d'oeuvre comme le secteur de l'enseignement, ces restrictions conjuguées à un élargissement vigoureux des effectifs ne peuvent qu'aboutir à une seule chose... du travail accru pour le personnel enseignant

et le personnel d'appui, ou le déplacement d'un personnel plus coûteux et son remplacement par du personnel à temps partiel, moins coûteux. Cela ne peut qu'engendrer des problèmes. Aucun système de négociation collective n'est à l'abri de ces problèmes, dans un contexte de sous-financement.

La quatrième leçon, c'est que les systèmes de relations de travail émettent des signes avant-coureurs que les pouvoirs publics devraient capter à temps... Il y a toujours des tremblements de terre avant l'éruption d'un volcan! Les difficultés des collèges ont été signalées par un grand nombre de spécialistes, notamment Anderson, Estey, Swan, Downie, McKechnie, Gandz, Whitehead et plusieurs autres. Ces personnes ont bien souligné l'insuffisance des données, la futilité de l'étape de l'enquête, les dangers de la séparation de la négociation et de l'administration des conventions collectives, les problèmes graves de la répartition de la charge de travail, et divers autres symptômes des malaises du système. Elles ont mis en garde contre l'imminence d'une grève. Ces personnes ont été engagées aux frais du gouvernement pour examiner l'état des négociations dans les collèges. Elles ont fait des prévisions raisonnables à partir d'éléments évidents pour tous ceux qui se donnaient la peine de bien examiner le système. On n'a pas tenu compte de leurs avis jusqu'au déclenchement d'une grève.

Le chapitre suivant présente les principales questions que posent les négociations collectives dans les collèges et qu'il faut résoudre pour éviter d'autres problèmes et faire en sorte que le système soit modifié en vue de permettre aux parties de régler leurs propres problèmes par des négociations bilatérales. L'occasion est propice pour agir avec détermination à ce niveau et apporter des changements au système. Si ces changements sont apportés, la négociation collective dans les collèges pourrait s'engager sur de nouvelles voies. Mais ces nouvelles voies présenteront sûrement d'autres difficultés, et il faudra apporter une attention continue à l'état des relations de travail dans les collèges pour les prévoir et les éviter.

5
PRINCIPAUX POINTS LITIGIEUX

L'analyse des vingt-deux ans de négociation collective dans les collèges de l'Ontario et les recherches effectuées par cette commission ont permis de déterminer un certain nombre de questions que le gouvernement et les parties à la négociation collective doivent examiner et régler. Ces questions sont brièvement décrites dans ce chapitre. Les chapitres ultérieurs analysent chacune des questions en profondeur et présentent, le cas échéant, des recommandations.

5.1 LES RÉSULTATS DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

Une seule grève a été déclenchée dans chacune des unités de négociation du personnel d'appui et du personnel enseignant au cours des douze années pendant lesquelles la LNCC[1] leur reconnaissait le droit de grève. Au plan de la fréquence et de la gravité des grèves, voilà qui ne peut passer inaperçu.

Mais les grèves déclenchées ne donnent qu'un aperçu de la situation. Les rapports de négociation, surtout entre les collèges et le personnel enseignant, ont été tumultueux. Les négociations ont duré en longueur et ont trop souvent fait appel à l'intervention de tiers sous forme d'arbitres, d'enquêteurs et de médiateurs à l'échelon provincial. L'incertitude constante entourant l'état des négociations, conjuguée à l'échange intermittent d'accusations, de dénonciations et de messages de propagande, a dérangé le personnel et les étudiants. Des négociations collectives de cette nature exigent des sommes démesurées d'énergie et de ressources, qui pourraient être consacrées à l'éducation.

---

1 Loi sur la négociation collective dans les collèges, L.R.O. 1980, c. 74.

Le recours à des tiers pour régler les différends s'est intégré aux structures des négociations collectives du personnel enseignant et du personnel d'appui. Les désaccords sur la charge de travail et le classement des postes, que les parties devraient résoudre elles-mêmes, sont souvent renvoyés à des arbitres ou réglés sous la menace d'un arbitrage provincial ou local.

La convention du personnel enseignant qui est le fruit de ce processus de négociation collective est un chef-d'oeuvre de rigidité, dont la formule qui sert à déterminer la charge de travail suscitera une série interminable de revendications, de griefs et d'arbitrages au cours des années à venir.

Le plus singulier, cependant, c'est qu'il ne semble pas y avoir de rapports constructifs en vue de résoudre les problèmes entre les collèges et l'unité de négociation du personnel enseignant à l'échelon provincial, même si certains collèges ont manifestement cherché à établir de bonnes relations de travail à l'échelon local malgré le tumulte dans les négociations provinciales. Cette incapacité chronique à résoudre les problèmes a pour effet de les voir resurgir sans cesse dans les rondes de négociations successives. Entre les négociations, les problèmes ne semblent pas être étudiés de façon importante. Par ailleurs, les négociations entre les collèges et l'unité de négociation du personnel d'appui ont été beaucoup plus constructives. Elles ont également eu tendance à être plus longues qu'elles n'auraient dû, mais il importe de souligner que deux conventions ont été négociées pour le personnel d'appui avant l'expiration des conventions précédentes.

Au cours des années, ce régime de négociation collective a entraîné des hausses salariales qui n'ont pas été excessives, à tous égards, et au moins à long terme, les subventions gouvernementales aux collèges n'ayant pas connu d'augmentation importante. Si l'on considère que la grève de 1984 a incité le gouvernement à investir des fonds additionnels pour rétablir le financement aux niveaux d'avant 1981, il peut être tentant de

conclure que la négociation collective a eu des incidences positives sur l'éducation. Cette conclusion n'est que tempérée par l'absence de critères appropriés de productivité et la qualité du produit éducatif.

C'est le Conseil des affaires collégiales (CAC) qui a décidé unilatéralement des conditions de travail du groupe important du personnel administratif non syndiqué des collèges. On a constaté un mécontentement croissant touchant la consultation au cours de ce processus et une aliénation accrue de ce groupe important de cadres intermédiaires. Cette situation recèle des dangers, car c'est ce groupe qui est chargé de l'application de la convention.

5.2 LE CONTEXTE DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

La négociation collective s'est déroulée dans le cadre de trois lois, la Loi sur la fonction publique,[2] la Loi sur la négociation collective des employés de la Couronne[3] et la Loi sur la négociation collective dans les collèges, et l'on constate une évolution vers des dispositions moins restrictives. Cet assouplissement de la loi sur le droit de grève et le champ de la négociation a entraîné des changements à la fois évolutifs et révolutionnaires dans les conventions collectives. Soulignons en particulier la convention collective de 1985-1987, qui a permis aux parties elles-mêmes de régler les questions essentielles de la charge de travail dans l'unité de négociation du personnel enseignant et du classement des postes dans l'unité du personnel d'appui. Quoi que l'on puisse penser de ces conventions et de l'importance qu'elles accordent à l'arbitrage, elles furent néanmoins négociées par les parties elles-mêmes.

La loi actuelle, la LNCC, comporte encore un certain nombre de restrictions qui gênent la structure et le processus de la

---

2 Loi sur la fonction publique, 1961-1962, c. 621.

3 Loi prévoyant la négociation collective pour les employés de la Couronne, 1972, c. 67.

négociation collective. Ces restrictions sont indiquées ci-après et analysées en profondeur dans les sections ultérieures de ce rapport. Ces discussions amènent à conclure qu'une loi spéciale régissant la négociation collective dans les collèges est nécessaire, et que la LNCC doit être considérablement modifiée.

L'histoire montre également le rôle ambigu et très contestable du gouvernement dans la négociation collective dans les collèges. À certains moments, le gouvernement a été le pourvoyeur lointain des ressources du réseau, mais à d'autres moments il assurait sa présence directe aux négociations par le biais des ministres des Collèges et Universités. Nous montrerons que la stabilité des négociations collectives exige que le gouvernement joue un rôle défini et prévisible, et nous ferons des recommandations à cet égard.

La période la plus agitée des négociations collectives dans les collèges est survenue à une époque de sous-financement aigu des collèges par le gouvernement. Nous montrerons que la libre négociation collective ne peut écarter la grève ou le lock-out que par un financement approprié du réseau ou d'autres mesures politiques telles que l'accès restreint.

5.3 LA STRUCTURE DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

Les lois et diverses initiatives du gouvernement ont eu des incidences sur bien des aspects de la structure de la négociation collective dans les collèges.

Les négociations ont été menées à l'échelon provincial, le CAC ayant qualité d'agent négociateur des collèges. Il en est résulté un sentiment de manque de participation à la convention chez les collèges, qui n'ont jamais considéré le Conseil comme leur représentant légitime. En outre, comme ce sont les collèges qui administrent la convention collective, la responsabilité de l'administration de la convention se trouve dissociée de sa négociation, ce qui crée des problèmes à la table de négociation provinciale et pour chacun des collèges. Ce sentiment de

participation est une question primordiale. Si ceux qui sont soumis à la convention collective et doivent l'appliquer n'ont pas véritablement le sentiment qu'ils ont participé à sa négociation, directement ou par leurs représentants légitimes, ils ne peuvent guère être incités à en respecter la lettre et l'esprit.

Le cadre législatif de la négociation collective a également eu pour effet d'empêcher d'importants groupes d'employés d'exercer leur droit à la négociation collective. En plus d'être injuste, cette situation a multiplié les problèmes de la négociation collective, le syndicat désirant représenter ces employés tout en considérant qu'il devait limiter le recours à ces employés exclus de façon à protéger et améliorer les droits et les conditions de travail des membres syndiqués.

La LNCC, comme les lois précédentes, écarte de la négociation collective les régimes de retraite. Pour le syndicat, cette question est un point délicat depuis des années, et il importe d'examiner à fond le fondement de cette exclusion, alors que nous discutons aujourd'hui de la réforme des régimes de retraite.

La Commission des relations de travail dans les collèges (CRC) n'a jamais pu remplir pleinement son mandat, même limité, dans le cadre de la loi existante en raison d'un financement insuffisant et du manque d'acceptation de son rôle par les parties. Les modifications recommandées dans ce rapport au plan des structures et du processus de négociation prévoient un rôle élargi et dynamique pour la CRC.

5.4 LE PROCESSUS DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

La LNCC établit un ensemble rigide de délais et de procédures pour la négociation collective, notamment en précisant que la date d'expiration de la convention doit être définie, en rendant l'enquête obligatoire et en exigeant un scrutin sur la dernière proposition de l'employeur. Nos études indiquent que ces délais et procédures peuvent, en fait, contribuer à retarder le progrès

des négociations. Ce qui est sûr, c'est qu'ils n'incitent pas les parties à conclure un arrangement avant l'expiration de la convention précédente, ni dans un délai raisonnable par la suite.

Un autre problème vient de la façon dont les collèges organisent et conduisent la négociation collective. Ce problème est relié à la question structurelle de la désignation du CAC comme agent négociateur. Cette situation entraîne une préparation insuffisante des négociations, de graves lacunes au plan de l'information requise et une incertitude trop grande touchant la position limite véritable des collèges.

5.5 INFORMATION

En l'absence d'information valable et sûre, la négociation collective ne peut se faire de façon rationnelle. Ce sont alors les opinions et les émotions -- qui sont toujours présentes dans les négociations collectives -- qui prédominent. Il apparaît clairement que ni les parties, ni le gouvernement, ni la CRC n'ont la base de données ou la capacité analytique susceptibles de fournir l'information qu'exigent les parties elles-mêmes, ainsi que les médiateurs, les enquêteurs et les arbitres qui doivent intervenir dans leurs négociations.

5.6 LES PARTICIPANTS

Les conditions les meilleures au plan du cadre législatif, des structures, du processus de négociation et de la base de données n'entraîneront pas des relations de travail constructives et responsables si les participants ne sont pas prêts à régler calmement leurs différends et à maîtriser leurs émotions et leurs comportements. Le contraste frappant entre les négociations du personnel d'appui et celles du personnel enseignant dans les collèges se retrouve aussi bien au plan de la personnalité et du style d'action des participants qu'au plan des questions de fond.

6
LES NÉGOCIATIONS COLLECTIVES ET L'ADMINISTRATION DES COLLÈGES

Avant de présenter l'analyse approfondie de la commission sur ces questions et ses recommandations, il importe de réfléchir à une question générale, de nature plus philosophique. Les négociations collectives et l'administration des établissements d'enseignement postsecondaire sont au coeur des controverses.[1] On se demande généralement si les négociations collectives et la collégialité peuvent coexister au collège ou à l'université. Dans ce débat, la négociation collective est considérée comme un processus antagoniste, alors que la collégialité est perçue comme la recherche en commun des solutions à un problème et la prise conjointe de décisions.

---

1 Voir par exemple : (i) "Scope of Collective Bargaining: Implications for Traditional Faculty Governance - I"; James P. Begin; "Scope of Bargaining: Implications for Traditional Faculty Governance - II"; Jerome Lekfowitz "Landmarks in Collective Bargaining in Higher Education; Proceedings of Seventh Annual Conference, (New York, New York: The National Center for the Study of Collective Bargaining in Higher Education, avril 1979); (ii) "Faculty Governance and Collective Bargaining", National Education Association (NEA), 1982; (iii) "Faculty Collective Bargaining: A Status Report: J.W. Carbarino in Unions in Transition: Entering the Second Century, S.M. Lipset (ed.), San Francisco, Calif.: Institute for Contemporary Studies, 1986; (iv) "Effects of Faculty Unions on Administrators' Attitudes Toward Issues in Higher Education", B.J. Wilson, III, W.H. Holly, J.S. Martin in Journal of Collective Negotiations in the Public Sector v.12 n.3, 1983; (v) "A Question of Governance: Five opinions on faculty participation in directing higher education" in Academe vol. 68, n.1, janvier-février 1982, pp. 3-12; (vi) "Collective Bargaining on the Campus - The Tip of the Iceberg", T.A. Shipka in Proceedings of Second Annual Conference, (New York, New York: The National Center for the Study of Collective Bargaining in Higher Education, avril 1974).

Le débat est axé sur un certain nombre de questions théoriques et empiriques. Tout d'abord, la collégialité est-elle un mythe, ou existe-t-elle vraiment dans certains établissements? En deuxième lieu, peut-on établir des distinctions réalistes entre la consultation et la prise de décision? En troisième lieu, le partage de l'autorité implique-t-il un partage des responsabilités, et est-il réaliste pour un syndicat de partager la responsabilité des conséquences négatives que pourraient entraîner pour ses membres la réduction des programmes ou d'autres mesures d'amélioration de la productivité? Enfin, y a-t-il clairement des questions qui relèvent à bon droit de la négociation, et d'autres qui relèvent de la collégialité?

Si ce débat reste sans solution, il présuppose clairement que dans un grand nombre d'universités, il existait une certaine forme de collégialité avant l'avènement de la négociation collective, et que cet avènement a modifié la situation. Tel n'était cependant pas le cas dans les collèges ontariens. Lorsque ces collèges furent établis, rien dans la loi ne portait sur les structures administratives traditionnelles des collèges, par exemple les sénats. L'administration des collèges relevait d'un réseau centralisé qui comprenait le ministre de l'Éducation, le CAC et le Conseil d'administration des collèges, dont les programmes, les services et le financement étaient sous la direction effective du ministère. En outre, le CAC, constitué pour conseiller le ministre, a élaboré des politiques sur les questions relatives au personnel dans les collèges conformément au Règlement 168/65. C'est pourquoi le conseil d'administration locale n'a joué qu'un rôle mineur dans les questions relatives à l'éducation ou au personnel dans les collèges. Cette situation contraste nettement avec celle des universités ontariennes, dont le fonctionnement est régi par des lois particulières et dont les conseils d'administration assument l'entière responsabilité des questions relatives au personnel. En fait, il n'y a jamais eu de structure d'administration de ce type établie dans les collèges au moment de leur création.

Les rapports Skolnik et Pitman ont présenté des recommandations sur l'administration dans les collèges en vue de promouvoir la collégialité. Le rapport Skolnik[2] comporte dix recommandations sous la rubrique "Organisation et gestion des collèges". En outre, six recommandations portent particulièrement sur des questions appropriées au processus décisionnel dans le cadre des structures collégiales, plutôt que des structures de la négociation collective :

> Chaque collège devrait établir un conseil pédagogique chargé d'étudier, d'élaborer, de recommander et de contrôler les politiques du collège au plan pédagogique.
>
> Par le biais de ces conseils, les collèges devraient établir des mécanismes et des méthodes de révision systématique périodique de la qualité et de la pertinence des programmes, et prévoir pour les enseignants le temps approprié pour cette révision.
>
> Les mécanismes et méthodes visés à la recommandation 4 devraient prévoir la participation des étudiants à la révision des programmes et à l'évaluation des cours.
>
> Par le biais de ces conseils, les collèges devraient élaborer des mécanismes et des méthodes d'évaluation du rendement des enseignants.
>
> Chaque collège devrait élaborer un plan annuel de perfectionnement professionnel et d'élaboration des programmes et déterminer les besoins en matière de perfectionnement, les stratégies permettant d'y répondre, les budgets nécessaires et les mécanismes de responsabilité.
>
> Les présidents et doyens (ou les personnes exerçant des fonctions analogues comportant des titres différents) devraient être nommés pour des périodes fixes, pouvant être révisées, et les enseignants devraient participer au choix et à la révision.

Les quatre autres recommandations portent sur la formation et le perfectionnement professionnel des enseignants.

---

2 "Survival or Excellence: The Report of the Instructional Assignment Review Committee", par Michael Skolnik, président, juillet 1985, pp. 124-128.

Selon Pitman,[3] la structure administrative établie en 1966 sous l'égide du ministre des Collèges et Universités, du conseil consultatif des affaires collégiales et du conseil d'administration locale ressemble aux structures hiérarchiques des entreprises industrielles, l'accent étant mis sur "la rentabilité", "l'esprit d'entreprise", "l'attention immédiate aux besoins du marché" et sur les modèles bureaucratiques au détriment de la reconnaissance du fait que les collèges sont des établissements d'enseignement. Pitman affirma cependant que ce type de structure administrative "ne favorise guère les efforts bien intentionnés en vue d'encourager une certaine collégialité".[4]

> "Au cours des deux dernières décennies, la clientèle et les programmes offerts ont connu une augmentation considérable... En raison des exigences croissantes d'une clientèle en expansion et de la diminution des ressources par étudiant, le personnel enseignant et le personnel d'appui ont cherché par la négociation collective à faire en sorte que leur rémunération et la qualité de leurs conditions de travail ne se dégradent pas sans espoir.
>
> "La baisse du moral du personnel enseignant et du personnel d'appui, des cadres intermédiaires, voire des présidents et des administrateurs, est devenue la principale menace à la capacité continue des collèges de servir l'Ontario."

Comme on le voit, Pitman considérait que la structure administrative des collèges était mal adaptée aux exigences qui leur étaient imposées et gênait, en fait, leur efficacité. Il se dit donc d'avis que les collèges :[5]

> "ont besoin d'une structure administrative qui exprime l'intégrité, favorise la collégialité et clarifie les

---

3 "Report of the Advisor to the Minister of Colleges and Universities on the Governance of the Colleges of Applied Arts and Technology", par Walter Pitman, juin 1986, p. 4.

4 "Report on Governance", pp. 2 et 4.

5 Ibid., p. 6.

responsabilités hiérarchiques, dans un contexte marqué par une baisse de moral et des tensions et où il faudra prendre des décisions difficiles."

Pitman proposa cinq principes de rénovation de la structure administrative des collèges :

- grande compétitivité dans la qualité de l'éducation;
- attention aux besoins de la collectivité;
- souplesse dans une société en évolution;
- planification à long terme;
- structures favorisant la collaboration des divers paliers à la réalisation d'objectifs communs.

À la lumière de ces principes, Pitman recommanda que la structure administrative des collèges laisse une plus grande place à l'autonomie locale. Il recommanda aussi que le CAC prenne ses distances à l'égard des activités quotidiennes des collèges et se retire même de la négociation collective. Il assumerait dorénavant un rôle essentiellement consultatif et serait chargé de prévoir les orientations futures. Pitman recommanda également que la composition du conseil d'administration de chaque collège soit modifiée pour inclure des représentants internes du collège, et que soit créé dans chaque collège un conseil pédagogique représentant les divers groupes au sein du collège.

En outre, Pitman recommanda la formation d'un comité des politiques collégiales, composé des présidents de chaque conseil d'administration, et d'un comité des opérations collégiales, composé des présidents des collèges. Enfin, au plan de l'administration, il recommanda des structures officielles de liaison entre les collèges et le ministère des Collèges et Universités.

Selon Pitman, cette structure administrative renouvelée permettrait de démanteler le réseau centralisé constitué par le

ministre des Collèges et Universités, le CAC et le conseil d'administration, en faveur d'un réseau plus décentralisé favorisant l'autonomie locale des collèges. Dans cet esprit, il recommanda que la négociation collective se déroule dorénavant dans le cadre d'une structure décentralisée.

Tant dans leur orientation générale que dans leurs recommandations précises, Skolnik et Pitman présentèrent les rudiments d'une structure collégiale pour chaque collège et décrivirent le genre de questions qui devraient être abordées au sein de cette structure plutôt que dans la structure des négociations collectives. Soulignons cependant une distinction entre les deux rapports : les recommandations Skolnik visaient seulement le niveau collégial local, alors que Pitman faisait aussi des recommandations touchant les structures administratives du réseau, notamment sur la formation du comité des politiques collégiales et du comité des opérations collégiales, la modification du mandat du CAC et l'établissement de liaisons officielles entre les collèges et le ministère des Collèges et Universités. Par ailleurs, tant Skolnik que Pitman insistèrent sur la nécessité de décentraliser à l'échelon local les structures de négociation collective, et considéraient que cette décentralisation était essentielle à la promotion de l'autonomie locale.

Les négociations devraient-elles se dérouler au palier local ou provincial? Cette question fait l'objet du chapitre 9 ci-après. Mais quel que soit le palier choisi, la commission est d'avis qu'une structure administrative collégiale peut coexister avec la négociation collective, si les parties tiennent vraiment à cette coexistence et sont prêtes à reconnaître la valeur et les limites de ces deux structures.

Dans les premières années, le mouvement syndical se posait la question de la "double allégeance", se demandant si un syndiqué pouvait être fidèle envers son syndicat et envers son employeur, et il apportait à cette question une réponse positive. Si le syndicalisme n'a pas de racines idéologiques dans la lutte des

classes, la loyauté envers l'employeur n'est pas nécessairement contraire à la loyauté envers le syndicat, même si les deux parties peuvent chacune exercer leurs forces d'attraction en sens opposé à certains moments et dans certaines circonstances.

On trouve des syndicats dans un grand nombre d'universités en Ontario, dans d'autres provinces du Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni. Le personnel enseignant et le personnel d'appui négocient les salaires et les avantages sociaux, la permanence et d'autres conditions comme les nominations et l'ancienneté. Cela n'empêche pas l'existence de sénats ou d'autres formes de conseils pédagogiques, qui s'occupent d'une foule de questions, notamment des programmes, des normes de rendement, y compris de l'abolition ou de l'augmentation des programmes. Les associations du personnel enseignant et du personnel d'appui sont généralement reconnues comme apportant une contribution importante à ces conseils, qu'elles ne peuvent cependant dominer en nombre au plan des représentants.

Mais cela ne crée-t-il pas des problèmes lorsque des décisions du conseil d'administration ne plaisent pas aux syndicats? Cela va sans dire, et c'est là une situation tout à fait naturelle. Lorsqu'un programme est aboli, on doit s'attendre à ce qu'un syndicat conteste la décision ou cherche à tout le moins à assurer la protection maximale à ceux de ses membres touchés par la décision. En prétendant que le syndicat doit accueillir favorablement cette décision, on se trouve à nier la réalité du caractère pluraliste des établissements d'enseignement postsecondaire. Il relève simplement de la naïveté de prétendre que le syndicat qui n'appuie pas les mesures prises par les organismes d'administration dont il fait partie commet un acte de trahison ou d'irresponsabilité. La subordination totale du rôle légitime du syndicat ne doit pas être un préalable aux réformes des structures administratives des collèges recommandées par Pitman et Skolnik, et que le gouvernement a commencé à promouvoir en adoptant des règlements sur la création des conseils des collèges.[6]

---

6 Règlement 640, modifié par le Règlement 196/87.

7
LES PRINCIPES D'ORIENTATION DE LA RÉFORME

Dans les réformes recommandées touchant la structure des négociations collectives dans les collèges et les amendements à apporter à la Loi sur la négociation collective dans les collèges[1], les principes suivants ont été suivis :

- Les recommandations ont été élaborées en vue de préserver et, si possible, améliorer la qualité de l'éducation offerte au public.

En étudiant la structure et le processus de négociation collective, la commission a toujours été consciente des incidences de la négociation collective sur la qualité de l'éducation assurée aux étudiants de l'Ontario par les collèges. La qualité de l'éducation exige que dans toute la mesure du possible et dans le respect du droit fondamental des employés à la négociation collective, les collèges restent opérationnels, et que le personnel administratif et le personnel enseignant consacrent le maximum de leur temps aux questions relatives à l'éducation plutôt qu'à la négociation collective.

- Tous les efforts ont été faits pour que les recommandations soient généralement acceptables aux principaux participants à la négociation collective, y compris les administrateurs des collèges et les syndicats qui représentent le personnel enseignant et le personnel d'appui.

Le sens commun indique que la meilleure forme de structure et de processus de négociation est celle que désirent les parties à

---

1 Loi sur la négociation collective dans les collèges, L.R.O. 1980, c. 74.

la négociation collective. Il est donc souhaitable que ces parties acceptent le cadre juridique et adminstratif de la négociation collective comme étant légitime et raisonnable.

- Lorsque des recommandations sont présentées qui ne sont généralement pas acceptables aux parties principales à la négociation collective, c'est qu'elles comportent des avantages d'une importance primordiale pour les étudiants actuels et futurs et pour le public en général.

Si le SEFPO et les collèges sont les parties à la négociation collective, elles ne sont pas les seules touchées par la négociation collective. Il y a aussi les étudiants, le personnel non syndiqué exclu des unités de négociation, le personnel administratif, et le gouvernement qui représente le public. C'est pourquoi certaines recommandations peuvent se révéler inacceptables aux deux parties principales, ou à l'une ou l'autre de ces parties. Elles n'ont cependant pas été élaborées à la légère.

- Des efforts ont été faits pour éviter un carcan législatif qui empêcherait l'évolution des négociations selon des voies qui pourraient être profitables aux parties et à l'ensemble des participants.

Les collèges ontariens sont des organismes dynamiques, qui évoluent et doivent continuer d'évoluer en vue de répondre toujours mieux aux besoins généraux et particuliers de formation des étudiants au niveau postsecondaire. Le cadre législatif doit favoriser cette évolution et l'affranchir des dispositions trop restrictives.

- Il importe de promouvoir le processus de la libre négociation collective.

À long terme, la négociation collective, qui comprend le droit de grève et de lock-out, est plus susceptible de conduire au règlement des problèmes que l'arbitrage pour conflit d'intérêts.

L'éducation n'étant pas un "service essentiel", en ce sens que son absence ne risque pas d'avoir des incidences sur la vie ou la santé ou de paralyser l'activité économique, il n'y a aucune raison impérieuse de retirer le droit de grève ou de lock-out.

. Le droit de participer à la négociation collective ne peut être refusé pour la seule raison que son autorisation entraîne des incidences économiques.

Le droit de participer à la négociation collective est un droit fondamental. Si ce droit peut être refusé à certains employés pour certaines raisons -- par exemple, leur statut de cadres -- il est tout simplement injuste de le refuser en se fondant sur les coûts hypothétiques que son autorisation peut entraîner.

8
LA LOI SUR LA NÉGOCIATION COLLECTIVE DANS LES COLLÈGES

Lors de la création des collèges, l'intention initiale était d'assujettir les négociations et l'accréditation à la Loi sur les relations de travail[1] (LRT)[2]. À la lumière des changements importants que cette commission recommande d'apporter à la structure et au processus de la négociation collective, on doit s'interroger sur l'existence même de la Loi sur la négociation collective dans les collèges[3] (LNCC). Cette question est d'autant plus pertinente qu'un grand nombre des recommandations de la commission sur la structure et le processus de la négociation préconisent que la LNCC se rapproche davantage de la LRT dans le fond et la forme.

8.1 SITUATION ACTUELLE

Les négociations du personnel enseignant et du personnel d'appui sont régies par une loi spéciale, la Loi sur la négociation collective dans les collèges (LNCC). Cette loi diffère de la Loi sur les relations de travail[4] de l'Ontario (LRT) à bien des égards :

- Les unités de négociation provinciales sont nommément désignées dans la LNCC, plutôt que d'être librement établies par la procédure d'accréditation prévue dans la LRT et par la jurisprudence de la Commission des relations de travail de l'Ontario (CRTO).

---

1 Loi sur les relations de travail, L.R.O. 1960, c. 202.

2 Voir le chapitre 4.2 pour une description des événements pertinents.

3 Loi sur la négociation collective dans les collèges, L.R.O. 1980, c. 74.

4 Loi sur les relations de travail, L.R.O. 1980, c. 228.

- La procédure spéciale de la négociation des conventions est nommément indiquée, et précise notamment le délai de prolongation de l'avis d'intention de négocier, la date d'expiration de la convention collective, l'étape de l'enquête obligatoire, et la tenue d'un scrutin surveillé sur la dernière offre reçue et sur la grève. Contrairement à la LRT, la LNCC ne prévoit pas de scrutin à la demande de l'employeur sur sa dernière offre.

- En cas de grève ou de lock-out, la LNCC interdit de payer le salaire d'un employé membre de l'unité de négociation. En fait, il s'agit là d'une mesure très efficace contre les briseurs de grève, qui n'existe pas dans les autres lois provinciales sur les relations de travail.

- Un organisme spécial, la CRC, est désigné aux fins suivantes : tout d'abord, elle assume un rôle de supervision, en recueillant des statistiques sur les divers aspects de la rémunération et des conditions de travail, en surveillant la négociation collective dans les collèges et en faisant périodiquement rapport au public. C'est ainsi qu'elle avise le gouvernement lorsqu'une situation présente des dangers pour l'éducation, comme ce fut le cas lors de la grève de 1984-1985. En deuxième lieu, elle joue un rôle actif en formant et en assurant des intervenants tiers (agents mobiles, enquêteurs et médiateurs), de façon obligatoire ou à la requête des parties. Enfin, elle a un rôle quasi-judiciaire en jugeant des questions de négociation de mauvaise foi. Les deux premiers rôles ne sont pas prévus dans la LRT, et la CRTO dispose des accusations de négociation de mauvaise foi dans les litiges qui relèvent de sa compétence.

8.2 RÉFLEXIONS

La Loi sur la négociation collective dans les collèges annonçait une époque de négociation moins restrictive dans les collèges lors de son adoption en 1975. L'expérience vécue par les parties dans le cadre de cette loi a été exposée en détail dans les chapitres précédents, mais il importe ici de rappeler certains éléments de cette expérience.

Les parties ont été en mesure de régler elles-mêmes leurs problèmes constants tels que la charge de travail et le classement des postes. Lors des rondes de négociations successives, elles ont élaboré leurs propres solutions selon des formules qu'aucun

arbitre n'a pu trouver dans le cadre de la LFP[5] ou de la LNCEC[6].

La LNCC accordait le droit de grève et de lock-out, mais les parties y ont eu recours une seule fois dans chaque unité de négociation. Il semble évident que la pression imposée aux parties en vue de négocier sous la menace réaliste de ces sanctions a favorisé des négociations collectives sérieuses et créatives. Toutes les parties à la négociation collective dans les collèges reconnaissent clairement que le gouvernement a le pouvoir d'intervenir et la détermination de le faire, dans des cas particuliers, lorsque le recours à ces sanctions est jugé néfaste à la mission éducative première des collèges.

Les négociations ont traîné en longueur dans le cadre de la LNCC, comme sous l'empire des lois précédentes. Mais cette situation et le recours excessif aux tiers semblent davantage découler des dispositions mêmes de la LNCC que d'autres facteurs extérieurs. En fait, la LNCC se trouve pratiquement à garantir des négociations qui traînent en longueur et le recours habituel aux enquêteurs et aux médiateurs. L'absence du "sentiment de participation" à la convention collective et la séparation des responsabilités de la négociation et de l'administration de la convention découlent également de la LNCC.

Pour ces raisons, et pour d'autres facteurs qui se rapportent aux changements dans la structure administrative des collèges et au statut des employés à temps partiel, il tout à fait évident que la LNCC doit être considérablement modifiée. Dans l'étude qu'il a effectuée pour la commission, le professeur Rose laisse entendre que la LNCC doit être carrément supprimée et que la négociation

---

5 Loi sur la fonction publique, 1961-1962, c. 121.

6 Loi prévoyant la négociation collective pour les employés de la Couronne, 1972, c. 67.

collective dans les collèges devrait se dérouler sous l'empire de la LRT. Cette recommandation reflète une toute nouvelle orientation vers la libre négociation collective, permettant aux parties de recourir à une gamme variée d'approches dans leurs négociations et leur laissant une relative liberté pour recourir à la grève et au lock-out comme elles le jugent.

Cette optique présente un certain intérêt. Après tout, la LRT a déjà fait ses preuves. Pour sa part, la CRTO est un organisme quasi-judiciaire compétent et expérimenté, qui a une jurisprudence établie. En outre, les arbitres, les médiateurs et les conciliateurs du ministère du Travail jouissent d'une expérience considérable.

À l'opposé, cependant, certains prétendent que les conflits dans le secteur public qui touchent des questions aussi importantes que l'éducation sont trop graves pour que leur règlement ne soit laissé qu'aux parties officielles à la négociation collective. Ils préconisent donc une loi spéciale et des dispositions particulières pour protéger le public et éviter le plus possible le recours aux sanctions.

8.3 RECOMMANDATIONS[7]

Les chapitres ultérieurs du présent rapport comportent plusieurs recommandations qui permettront, à bien des égards, de faire en sorte que la LNCC se rapproche davantage de la LRT dans bon nombre des dispositions qui régissent la structure et le processus de la négociation collective.

Les recommandations présentées dans ce chapitre visent les fins suivantes :

- favoriser dans les collèges la négociation collective libre et sans restriction;

---

7 Les recommandations suivies d'un astérisque nécessiteront des modifications à la loi.

- protéger l'intérêt public dans les conflits opposant les parties dans le secteur public;
- promouvoir dans le réseau collégial des négociations collectives ordonnées et économiques.

Recommandation 1*
Une loi devrait amender la Loi sur la négociation collective dans les collèges.

Cette loi amendée devrait conserver certains éléments essentiels de la loi actuelle, notamment le droit de grève et de lock-out, les dispositions sur les employés réputés participer à une grève et la désignation des unités de négociation.

Les principaux amendements devraient inclure la désignation d'un nouvel agent négociateur pour les collèges, la restructuration des unités de négociation, un champ illimité de négociation, l'incitation à la négociation locale pour compléter ou diversifier la convention provinciale, et des dispositions entièrement nouvelles sur les délais et procédures touchant la grève et le lock-out.

8.4 FONDEMENT DES RECOMMANDATIONS

8.4.1 Une loi spéciale

La décision d'adopter une loi distincte n'est pas simple. Elle est relativement coûteuse, et fait appel à un organisme spécial, la CRC, qui a besoin d'un financement approprié pour pouvoir remplir son mandat. En deuxième lieu, chaque loi produit sa propre jurisprudence, et le nombre de litiges a tendance à augmenter démesurément, au début, les parties cherchant des éclaircissements au fur et à mesure que la jurisprudence s'affirme. En troisième lieu, la LRT est efficace. Elle est généralement considérée comme une loi excellente, avec ses nombreux amendements, et semble avoir résisté à l'épreuve du temps. Les principales parties semblent satisfaites de la plupart de ses dispositions, et la jurisprudence continue d'évoluer de façon stable et progressive.

Nous recommandons cependant l'adoption d'une loi spéciale pour plusieurs raisons. La LRT est essentiellement une loi non interventionniste, tandis que la LNCC est plus interventionniste et autoritaire. On s'attend généralement à ce que le gouvernement exerce un contrôle serré de la négociation dans le secteur public. C'est ce que l'on a constaté, par exemple, dans les conflits à la Commission des transports de Toronto : la LRT reconnaît le droit de grève, mais les gouvernements -- sans égard à leurs allégeances politiques -- sont rapidement intervenus pour menacer de le retirer dès qu'un syndicat du secteur public décidait d'exercer ce droit.

En deuxième lieu, comme le public a le droit de savoir ce qui se passe dans les conflits de travail du secteur public, le rôle de l'enquêteur est nécessaire. En outre, l'expérience de la négociation collective dans les collèges laisse entendre qu'une bonne partie des difficultés découle de l'absence de données sûres et valables permettant aux deux parties de nouer des rapports de confiance. Ces données devraient être fournies par un organisme indépendant, plutôt que par l'agent négociateur des collèges, ou même le ministère des Collèges et Universités. Un organisme indépendant comme la CRC est le mieux placé pour remplir ces deux fonctions, ce qui exigerait en soi une loi spéciale.

En troisième lieu, la structure de négociation recommandée par la commission établit une distinction nette entre le gouvernement qui finance le système et élabore les politiques, et le gouvernement qui est partie à la négociation collective. Dans cette optique, il doit y avoir une distance considérable entre le gouvernement et l'agent négociateur des collèges. Pourtant, le gouvernement a des intérêts primordiaux dans les résultats de la négociation collective. C'est pourquoi il importe d'aménager une "fenêtre" sur les négociations, et la CRC pourrait remplir ce rôle.

En quatrième lieu, la négociation collective dans le secteur de l'éducation n'est pas la même que dans l'industrie ou même chez les cols blancs. Elle nécessite une compréhension particulière du

contexte de l'éducation et une certaine empathie à l'endroit du personnel enseignant, du personnel d'appui et des administrateurs. Pour cette raison, l'aide spécialisée d'un tiers est susceptible d'être plus efficace que l'aide très spécialisée mais générale fournie par le ministère du Travail.

Enfin, il y a des mesures particulières -- par exemple, celles qui concernent l'organisation d'unités de négociation appropriées en éducation, la création d'une association patronale obligatoire, la déclaration d'un avertissement de danger par la CRC, et le maintien de la disposition sur les employés réputés participer à une grève -- qui nécessiteraient des amendements importants à la LRT. Il est plus commode d'amender la LNCC que d'apporter des changements importants à la LRT.

8.4.2 Le droit de grève et de lock-out

La commission recommande que le droit de grève et de lock-out soit maintenu dans la nouvelle loi. Cette recommandation est fondée sur le fait que l'éducation postsecondaire n'est pas un service essentiel. Si une grève ou un lock-out dans les collèges ne causent pas d'inconvénient et d'ennui grave, ils ne représentent pas une menace pour la sécurité, pour la santé ou pour les intérêts économiques essentiels.

Le gouvernement de l'Ontario a refusé le droit de grève ou de lock-out à ses propres employés, les obligeant à soumettre les différends non réglés à l'arbitrage obligatoire d'un tiers. Il a cependant élargi le droit de grève et de lock-out aux employés du secteur public dans les conseils scolaires, les municipalités et les organismes de la Couronne tels que la Ontario Hydro Commission.

Le gouvernement n'a également pas hésité à recourir à une loi de retour au travail lorsque des conflits dans le secteur public causaient des dangers graves ou des inconvénients importants ou à long terme. Plusieurs conflits dans les conseils scolaires,[8] ainsi que la grève de 1984-1985 dans les collèges, ont pris fin par l'adoption d'une loi de retour au travail, le gouvernement

ayant jugé que la poursuite de la grève ou du lock-out entraînerait des coûts trop importants. Cette option, qu'il ne faut utiliser qu'avec modération, existe toujours et le gouvernement peut recevoir l'avis de la CRC sur l'importance du danger causé à l'éducation des étudiants.

Disposition sur les employés réputés participer à une grève

La commission recommande le maintien de la disposition de la LNCC sur les employés réputés participer à une grève. Cette mesure visait d'abord à assurer la fermeture de tous les collèges si une majorité des membres de l'unité de négociation se prononçait en faveur d'une grève, mais elle a également empêché la division du personnel en "grévistes" et en "scabs", la violence sur les lignes de piquetage et les sentiments d'antagonisme après la grève. Cette disposition force chacun des membres de l'unité de négociation à respecter la décision collective. La commission est d'avis que cela favorise également la participation à cette décision, en plus de dissuader les collèges de miser sur la possibilité de briser une grève en incitant les employés à franchir les lignes de piquetage.

Le SEFPO est un syndicat démocratique, et les unités de négociation sont suffisamment importantes pour assurer leur existence dans le cadre du SEFPO, en s'affiliant à d'autres syndicats ou en devenant une association indépendante. Dans le cadre de la LNCC, les unités de négociation peuvent voter la révocation de l'accréditation syndicale si la majorité de leurs membres ne sont pas satisfaits des actes de leurs dirigeants syndicaux. Voilà qui garantit suffisamment que la décision de

---

8 Six conflits lors des négociations collectives dans le secteur de l'éducation publique, dans le cadre de la LNCCSE, 1975 ont pris fin par l'adoption d'une loi de retour au travail : cinq en 1976, et un en 1985, par l'adoption de la Loi concernant le conflit de travail entre le conseil de l'éducation du comté de Wellington et les enseignants.

recourir à la grève ne sera pas prise à la légère. La commission recommande, dans le chapitre 14, que la procédure relative au scrutin sur la dernière offre soit modifiée, ce qui renforce la nécessité pour le syndicat d'agir de façon responsable en prenant un vote de grève.

8.4.3 Unités de négociation désignées

La commission recommande également qu'il y ait des unités de négociation désignées, mais considérablement modifiées, plutôt que des unités de négociation régies par des mesures législatives moins restrictives. Cette recommandation est reliée à d'autres mesures concernant le palier de négociation et la composition de l'unité de négociation. Elle est également fondée sur le fait que les collèges forment un réseau provincial qui serait sapé par une fragmentation excessive de la négociation collective, suscitant une multiplicité d'unités de négociation et des négociations encore plus complexes.

8.4.4 Amendements à la LNCC

Le fondement de ces recommandations est expliqué dans les chapitres ultérieurs du rapport.

9
LE PALIER DE NÉGOCIATION

Une vérité fondamentale en matière de comportement est que les gens ne comprennent pleinement une décision et n'y adhèrent que lorsqu'ils participent vraiment au processus décisionnel. Cette notion peut s'appliquer à la négociation collective. Si les personnes qui sont soumises à une convention collective ne participent pas d'une façon ou d'une autre à sa négociation, il est peu probable qu'ils la comprennent ou qu'ils l'appliquent selon la lettre et l'esprit.

Selon un grand nombre d'observateurs, la négociation collective dans les collèges est complexe, laborieuse et inefficace parce qu'elle se déroule à l'échelon provincial plutôt qu'à l'échelon local.[1] On peut certainement soutenir que les conventions locales devraient être négociées entre les parties qui doivent s'y soumettre et les appliquer, pour qu'elles soient adaptées aux situations locales. Le but de ce chapitre est de présenter des recommandations sur le palier ou le niveau auquel devraient se dérouler les négociations collectives :

- au palier provincial, entre le représentant des employés et l'agent négociateur désigné pour les collèges;
- au palier local, entre chaque collège et le représentant local des employés;
- à un palier mixte, certaines questions étant négociées au palier provincial, et d'autres au palier local;
- sur une autre base, par exemple en deux étapes, comportant une négociation-cadre et une négociation locale, ou avec une variable locale.

---

1 Downie, Gandz et Whitehead ont chacun étudié cette question dans leurs rapports d'enquête sur l'unité de négociation du personnel enseignant.

9.1 SITUATION ACTUELLE

Les conventions collectives sont négociées en Ontario pour l'ensemble du réseau entre le Conseil des affaires collégiales (CAC), qui a qualité d'agent négociateur des collèges, et les unités de négociation du personnel enseignant et du personnel d'appui, représentées actuellement par le SEFPO. Ni la LNCC,[2] ni les lois précédentes n'interdisent la négociation locale. Selon une enquête de la commission, il y a actuellement douze collèges qui ont signé des ententes locales avec leur personnel enseignant. Dans certains cas, ces ententes viennent compléter la convention provinciale, mais elles la modifient également dans d'autres cas. Par exemple, le collège Fanshawe a une entente complémentaire qui porte sur le travail partagé, et le collège Humber a une entente locale permettant de remplacer par des congés compensatoires la prime d'heures supplémentaires prévue dans la convention provinciale pour le travail excédant les limites prescrites. On trouvera au Tableau 9.1 un résumé des divers types d'ententes locales selon les collèges.

9.2 LES POSITIONS DES PARTIES

Le SEFPO est tout à fait opposé à toute forme de négociation locale, à moins qu'elle ne se déroule aux termes de la convention collective.[3] Plusieurs facteurs expliquent cette vive opposition :

- Le SEFPO craint que les ententes locales ne sapent la convention provinciale. Les sections syndicales locales pourraient être tentées de renoncer à des droits et avantages qui ont déjà été négociés, parfois "payés" à l'aide de concessions ou par le recours à la grève.

---

2 Loi sur la négociation collective dans les collèges, L.R.O. 1980, c. 74.

3 Mémoire du SEFPO à la commission, juin 1987.

TABLEAU 9.1
RÉSUMÉ DES ENTENTES LOCALES

COLLÈGES	Changement aux conditions maximales	Changement à la charge de travail	Programmes particuliers	Groupe de contrôle de la charge de travail	Éducation permanente	Classement	Travail en comité	Durée	Charge de travail	Affaires syndicales	Divers	Total
Algonquin									1			1
Cambrian						1						1
Canadore												0
Centennial												0
Conestoga												0
Confederation	2	1		1	1					1	2	8
Durham												0
Fanshawe			1		1	1		1			5	9
George Brown	1	1	1					1				4
Georgian												
Humber		1	1	1		1		2		1	4	11
Lambton		1										1
Loyalist	1		2	3			1		1			8
Mohawk			6									6
Niagara												0
Northern												0
St. Clair												0
St. Lawrence		1									3	4
Sault Ste-Marie			3	1			2					6
Seneca			1								1	2
Sheridan			1							4	1	6
Sir Sandford Fleming		1	5	1			2					9
TOTAL	4	6	21	7	2	3	5	4	2	6	16	76

Source : Enquête de la Commission sur la négociation collective dans les collèges, juillet 1987.

- Le SEFPO devrait s'occuper des griefs, jusqu'à l'étape de l'arbitrage inclusivement, découlant d'ententes locales qu'il n'aurait peut-être pas négociées et avec lesquelles il n'est peut-être pas d'accord.

- Les sections syndicales locales ou les syndiqués qui auraient des ententes locales moins intéressantes que d'autres pourraient faire pression sur le SEFPO pour qu'il négocie des ententes analogues, sans pour autant que le SEFPO soit capable de le faire pour tous les collèges. Cela introduirait un élément de complexité dans la détermination des demandes et la conduite des négociations provinciales.

- La négociation locale pourrait entraîner, au bout d'un certain temps, une multitude d'ententes locales qui obscurciraient les caractéristiques principales de la convention provinciale, ce qui rendrait encore plus difficile l'administration des conventions collectives.

- Le SEFPO devrait assumer des frais additionnels s'il devait s'occuper de 44 négociations (22 pour le personnel d'appui, 22 pour le personnel enseignant) au lieu des deux négociations qu'il mène maintenant.

Nonobstant ce qui précède, l'opposition du SEFPO aux négociations collectives locales s'explique principalement par le pouvoir. En termes simples, le SEFPO est d'avis qu'il peut exercer le plus grand pouvoir et faire le plus de gains possible pour ses membres, collectivement, si la négociation est centralisée. Il n'est prêt à accepter la négociation locale que dans la mesure où ses dirigeants élus la considèrent dans le meilleur intérêt de l'ensemble des membres de l'unité de négociation. En outre, le SEFPO est d'avis que la seule façon de s'assurer que l'intérêt du plus grand nombre est servi, c'est de garder son statut d'unique agent négociateur.

Le comité des présidents, l'ACAATO et le CAC s'opposent également à la négociation collective locale. Les consultations effectuées indiquent cependant un large éventail de points de vue et un certain désir de favoriser une forme de négociation ou de discussion locale.[4] Cette opposition s'explique par les facteurs suivants :

- La crainte de la surenchère ou des clauses à rebondissement, une section syndicale locale cherchant à faire des gains négociés par une autre, entraînant ainsi dans un engrenage à la hausse les salaires, les avantages sociaux ou d'autres concessions coûteuses sur les conditions de travail.

- La conviction que le SEFPO arriverait à coordonner les négociations de chacune de ses sections syndicales locales, amplifiant ainsi les effets de la surenchère.

- La crainte que les collèges s'opposent les uns aux autres et se fassent concurrence au plan du personnel et des programmes, ce qui obligerait les collèges plus modestes et plus vulnérables à abandonner des programmes et des activités.

- L'importance des dépenses additionnelles que chaque collège devrait assumer pour se doter des ressources nécessaires à la négociation locale.

Sans avoir été ouvertement exprimée lors des consultations, une autre raison qui explique l'opposition des collèges à la négociation locale, c'est que les collèges se trouveraient ainsi davantage dissociés des sources de financement -- le ministère des Collèges et Universités (MCU) et le ministère de la Formation professionnelle (MFP). Un grand nombre des présidents des collèges considèrent très avantageux que les demandes du SEFPO soient regroupées et présentées à un organe central, de préférence directement au MCU ou à un organisme comme le CAC, car ils sont d'avis que la présentation et les négociations directes garantiront que les fonds appropriés ne se feront pas attendre.

La position du SEFPO, c'est que le champ de la négociation locale devrait être laissé aux parties, et que ces négociations devraient être assujetties à la convention collective. Le

---

4 Selon le mémoire présenté à la commission par le Comité des présidents, 19 présidents préfèrent la négociation centralisée, et trois (Sault, Conestoga et Sir Sandford Fleming) une certaine forme de négociation locale. Des consultations ultérieures ont montré que plusieurs autres présidents sont intéressés à une forme de négociation locale limitée, mais dans l'ensemble, on favorise des négociations provinciales.

syndicat signale que le libellé actuel des conventions[5] indique bien que les parties reconnaissent la valeur des ententes locales, et il est d'avis que cela suffit. Mais le SEFPO a récemment cherché à négocier une modification à la convention provinciale du personnel enseignant pour faire en sorte que ces ententes locales soient assujetties à l'autorisation du Comité des relations employés-employeur et se retrouvent ainsi effectivement sous le contrôle central du SEFPO. C'est ce genre de tentative en vue d'avoir la mainmise sur les négociations locales qui montre le caractère fragile de l'arrangement actuel.

9.3 PERSPECTIVES DE LA RECHERCHE

Quatre travaux de recherche externe commandés par la commission traitent des conséquences de la négociation locale et de la négociation centralisée. Dans une certaine mesure, ils renforcent les craintes et les préoccupations des parties, tout en minimisant certaines inquiétudes, notamment en ce qui a trait à la surenchère.

Ces études ont porté sur deux questions principales :

- Quelles sont les conséquences des structures de négociation locale et centralisée dans les organismes du secteur public, notamment dans les collèges et établissements analogues?
- Quels sont les critères essentiels du choix entre des structures de négociations locales ou centralisées?

9.3.1 La situation ailleurs

Il n'y a pas de structure commune en matière de négociation collective dans les établissements d'enseignement postsecondaire, dans les diverses provinces du Canada, aux États-Unis (où l'on trouve des dispositions législatives spéciales relatives aux collèges) ou au Royaume-Uni.

---

5 Voir les articles 4.02(7), 14.03 et 29.02 de la convention du personnel enseignant de 1985-1987, et les articles 4.02(1), (2) et (3) de la convention du personnel d'appui de 1985-1987.

Au Canada, les collèges semblent favoriser autant les structures centralisées que les structures locales pour la négociation collective. La négociation à l'échelon du réseau se retrouve en Ontario, en Saskatchewan, au Manitoba, au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve. La Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ile-du-Prince-Edouard ont adopté la négociation à l'échelon local. Au Québec, il existe une négociation à double palier pour le réseau des cégeps.[6]

Aux États-Unis, dans les 26 États qui ont une loi d'habilitation pour la négociation collective dans les collèges, on retrouve une structure centralisée dans sept États, et des négociations à l'échelon local dans les 19 autres États. Dans deux États, l'Arizona et le Missouri, la négociation à l'échelon local découle d'une politique des divers collèges, et non d'une loi d'habilitation. La Figure 9.1 indique les différents niveaux de négociation collective que l'on retrouve en Amérique du Nord.

Au Royaume-Uni, la négociation des conditions minimales relatives aux salaires et aux avantages sociaux et des conditions de travail fondamentales se déroule entre les associations de collèges et leurs syndicats, qui participent à des conseils nationaux mixtes. D'importants groupes de délégués, venant de nombreux collèges et de plusieurs syndicats différents, se retrouvent en négociations de façon irrégulière, aux moments qui apparaissent appropriés à l'une ou l'autre des parties. Les ententes conclues ne lient pas techniquement l'employeur ou le syndicat, qui ont cependant tendance à les respecter. Mais les négociations sur les questions telles que la charge de travail, les vacances, le nombre d'éltudiants par classe, le classement dans les échelles de salaire et bien d'autres questions se déroulent à l'échelon local des collèges. En outre, l'existence d'une entente nationale n'empêche pas un collège ou une section syndicale locale

---

6 Collèges d'enseignement général et professionnel.

FIGURE 9.1
PALIER DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE
EN AMÉRIQUE DU NORD

Négociations à l'échelle du réseau

i) CANADA : Manitoba, Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve, Ontario, Saskatchewan

ii) ÉTATS-UNIS : Alaska, Connecticut, Hawaii, Maine, Massachusetts, Minnesota, Vermont

Négociations à l'échelle locale

i) CANADA : Alberta, Colombie-Britannique, Île-du-Prince-Édouard

ii) ÉTATS-UNIS : Arizona[1], Californie, Floride, Illinois, Iowa, Kansas, Maryland, Michigan, Missouri[1], Montana, Nebraska, New Jersey, New York, Ohio, Orégon, Pennsylvanie, Rhode Island, Washington, Wisconsin.

Négociations à double palier

i) CANADA : Québec

---

1 Selon la politique des collèges locaux, en l'absence d'une loi d'habilitation.

d'exercer des recours, qui peuvent aller de la grève généralisée à un boycott des réunions locales du collège.

Situation dans le secteur public

Dans son étude intitulée "The Role of The Employer in Public Sector Bargaining Structures: Theoretical Considerations", Mark Thompson examine les structures de négociation, particulièrement dans les associations multipatronales du secteur public. Il indique que dans les collèges établis à la suite d'une autorisation administrative (en Ontario) plutôt que de pressions des collectivités locales (Colombie-Britannique et Alberta), la structure des négociations collectives est généralement centralisée, ce qui laisse au gouvernement un droit de regard important sur les collèges.[7] En outre, lorsque cette structure est imposée, on constate généralement qu'une partie, ou au moins un sous-groupe au sein d'une partie, est mécontente de cette imposition.[8] C'est justement cette tendance que l'on constate, dans les années 1960 et 1970, en faveur d'importantes unités hétérogènes de négociation et de structures centralisées dans les négociations du secteur public au Canada. Cela semble découler de plusieurs facteurs : la crainte de la surenchère, qui n'est cependant fondée sur aucune preuve empirique, l'uniformité des conditions de travail des fonctionnaires, et la tendance des associations de fonctionnaires à être très importantes, ce qui se prête bien à des structures centralisées de négociation.

Un élément important de l'étude de Thompson est la comparaison qu'il fait entre les structures centralisées et les structures décentralisées de la négociation collective dans les associations multipatronales du secteur public. Il souligne que les avantages et les inconvénients associés à une structure sont

---

7 Mark Thompson, "The Role of the Employer in Public Sector Bargaining Structures: Theoretical Considerations", 1987, p. 3.

8 Ibid.

essentiellement inversés pour l'autre structure. La Figure 9.2 résume les conclusions de Thompson.

De l'avis de Thompson, il n'y a rien qui permet de préférer une structure à une autre, et la structure de négociation retenue doit tenir compte des considérations essentielles suivantes :

- il doit y avoir conformité entre la structure des négociations et les conditions environnementales et structurelles des rapports entre les parties à la négociation;
- il doit y avoir au moins un soutien tacite des structures de la part des parties à la négociation.

Thompson constate également que si les parties à la négociation ne connaissent peut-être pas la structure de négociation la plus appropriée, compte tenu de leurs circonstances, elles n'en ont pas moins tendance à s'opposer à un changement de structure, même si leur préférence pour les structures existantes est irrationnelle.

Dans son étude "Collective Bargaining in Canada's Community Colleges: An Analysis", John Dennison examine les rapports qu'il y a entre le palier de négociation et l'agent négociateur des collèges. Il analyse cinq caractéristiques des établissements qui influent sur le palier, l'agent et les rapports de négociation entre les syndicats et l'administration :[9]

- le caractère extrêmement varié et général des programmes, qui font appel à des types différents d'enseignants et de moniteurs;
- la diversité des conditions de travail du personnel, qui cherche à tenir compte des besoins du grand nombre de programmes différents;

---

9 John Dennison, "Collective Bargaining in Canada's Community Colleges: An Analysis", 1987, pp. 11-21.

FIGURE 9.2

AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DE LA NÉGOCIATION CENTRALISÉE ET DE LA NÉGOCIATION DÉCENTRALISÉE

	Structure centralisée	Structure décentralisée
AVANTAGES		
	- économies d'échelle - professionnalisme des négociations - coordination des négociations collectives avec le marché du travail - traitement uniforme des employés - réduction du nombre de conflits en raison de la vision sociale générale des conflits de travail - capacité de résister à la surenchère	- représentation efficace des intérêts des petits groupes - possibilités pour les individus d'influencer les autres - incidences limitées des conflits sur le public - recours limité à des tiers - risque limité de résistance aux ententes de la part des échelons inférieurs des travailleurs et des cadres - risque moindre de politisation des négociations - intervention moins fréquente du gouvernement - résultats des négociations reflétant davantage les conditions économiques pertinentes des parties
INCONVÉNIENTS		
	- défaut de répondre aux questions locales - participation moindre des membres aux négociations - conditions de travail inappropriées (pour certains membres) - longues rondes de négociations - pressions politiques internes dans les négociations - manque de souplesse pour tenir compte de l'évolution - confrontation causant un préjudice à la collectivité et provoquant l'intervention de tiers	- manque d'économies d'échelle - négociations moins professionnelles - manque d'uniformité dans les conditions de travail, y compris la rémunération - possibilité d'un nombre accru de conflits de travail - surenchère - rôle plus dominant des personnalités dans les négociations

Source : Données établies à partir du rapport de Mark Thompson : "The Role of the Employer in Public Sector Bargaining Structures: Theoretical Considerations", août 1987.

- l'accent mis sur l'enseignement et l'apprentissage, qui fait appel à l'évaluation par des pairs et à la collégialité dans l'élaboration des programmes et la pédagogie;

- la nécessité pour les collèges d'être extrêmement attentifs à l'évolution, et donc très souples dans leur utilisation des ressources humaines;

- la nécessité pour les collèges d'être totalement accessibles à la collectivité, ce qui les oblige à offrir des programmes au moment où les étudiants en ont besoin, plutôt qu'à la convenance du personnel enseignant.

Selon Dennison, un grand nombre de ces caractéristiques posent des problèmes en matière de relations de travail, car les conventions collectives ont tendance à imposer une certaine rigidité, à distinguer entre les fonctions des employés de l'unité de négociation et les autres, à homogénéiser les conditions de travail et à imposer des politiques répondant aux désirs des employés plutôt qu'aux besoins du milieu.

Voici ce que dit Dennison concernant les avantages et les inconvénients que présentent, selon Thompson, la structure centralisée et la structure décentralisée de la négociation collective :[10]

> "La notion de la négociation entre l'administration et l'association des enseignants soulève des questions additionnelles. Comme nous l'avons déjà souligné, le conseil d'administration agit comme l'agent du gouvernement provincial, qui verse les fonds. Dans certains cas, le conseil jouit d'une liberté relative; dans d'autres, les contraintes imposées au processus de négociation par le gouvernement font de cet exercice un simple rituel.
>
> "Certains pensent que la négociation locale conduit inévitablement à la surenchère en matière de rémunération et de conditions de travail. Cette étude n'a guère trouvé de preuve de ce phénomène. Il est vrai qu'il existe un large éventail d'échelons supérieurs dans la structure des salaires, dans les provinces où l'on retrouve la négociation locale.

---

10 Ibid., p. 87-88.

Mais il semble qu'il se produit des "compensations" dans le processus de négociation (des salaires inférieurs sont prévus pour les charges d'enseignement moins importantes), et ce phénomène tient compte en partie des différences. On considère qu'il vaut la peine de maintenir la possibilité pour les collèges de faire ce choix.

"La négociation centralisée présente incontestablement bien des avantages, surtout lorsque le gouvernement considère les collèges comme faisant partie d'un "réseau". Inversement, un syndicat provincial vigoureux, financièrement bien pourvu et animé par des dirigeants dynamiques, permet aux collèges d'exercer des pressions considérables sur le gouvernement en faisant concurrence aux autres organismes qui sollicitent les fonds publics. Surtout à une époque de restrictions fiscales, les gouvernements sont sensibles aux pressions exercées par de puissants syndicats qui ont les ressources nécessaires pour s'assurer l'appui public.

"Soulignons ici qu'il y a plusieurs formes de négociation centralisée dans les collèges canadiens. Dans certaines provinces, les associations des enseignants des collèges constituent des sections locales (parfois, avec d'autres organismes) de très grands syndicats du secteur public. S'il faut reconnaître la possibilité toujours présente d'exercer dans ces circonstances une influence à l'échelle provinciale, il y a souvent très peu d'efforts faits par les responsables des grands syndicats du secteur public pour considérer ou chercher à considérer les circonstances particulières ou inhabituelles des enseignants des collèges.

"Inversement, il se peut qu'un syndicat provincial propre aux enseignants des collèges soit en mesure de sensibiliser directement et délibérément les fonctionnaires aux caractéristiques particulières de l'enseignement collégial qui doivent être reconnues dans les négociations collectives."

Voici ce que dit également Dennison sur l'affirmation de Thompson concernant les facteurs environnementaux et structurels de base qui semblent avoir influé sur le palier de négociation :[11]

"Comme nous l'avons dit dans ce rapport, les collèges négocient sur une base individuelle avec leur conseil d'administration respectif, dans plusieurs provinces. En Colombie-Britannique, dans tous les collèges sauf un, le syndicat des enseignants est régi par le code du travail; en Alberta, les sections syndicales locales des enseignants de

---

11 Ibid., p. 86.

> chaque collège négocient dans le cadre d'une loi provinciale propre à chacun des divers établissements de l'éducation tertiaire. Dans ces deux provinces, les conventions collectives sont individualisées et incluent chacune des clauses propres à chaque établissement. Bien des gens pourraient prétendre que ce phénomène est conforme à la notion d'un collège, qui doit répondre aux besoins de sa région particulière à sa façon propre. Par exemple, les questions de l'accessibilité et de la prestation des programmes dans les collèges (ruraux) doivent nécessairement être quelque peu différentes de la situation qui prévaut dans les grandes villes."

Deux autres chercheurs de l'extérieur ont étudié la question du palier de négociation. Voici ce que dit Joseph Rose, dans son étude "Dispute Resolution Mechanisms in Ontario's Community Colleges" :[12]

> "À moins qu'il existe un fondement impérieux, au nom de l'intérêt public, pour déterminer la structure de négociation en recourant à la loi, je crois personnellement qu'il est préférable de laisser la structure de négociation trouver elle-même son propre palier. S'il y a actuellement un appui général au système actuel de négociation provinciale, ce ne sera peut-être pas toujours le cas. On doit donc trouver un mécanisme permettant d'apporter des modifications à la structure existante (p. ex., un système de négociation à double palier), si cette mesure reçoit l'appui important de l'administration et du personnel."

Comme Thompson, Rose souligne qu'une condition essentielle à respecter pour déterminer le palier de négociation, c'est que les parties approuvent la recommandation faite, quelle qu'elle soit.

Dans son rapport sur la Loi sur la négociation collective dans les collèges, Graeme McKechnie aborde ainsi la question du palier de négociation :[13]

---

12 Joseph B. Rose, "Dispute Resolution Mechanisms in Ontario's Community Colleges", 1987, p. 66.

13 Graeme McKechnie, "Report to the Colleges Collective Bargaining Commission", 1987, pp. 32-34.

"À l'heure actuelle, (la LNCC) prévoit un palier provincial de négociation. Ce modèle est fondé logiquement sur le fait que les collèges communautaires sont financés en très grande partie par le biais de subventions provinciales, même si chaque collège perçoit des droits de scolarité. Contrairement aux conseils scolaires, qui peuvent prélever des impôts locaux, les collèges communautaires n'ont aucune autre source de revenu sinon les droits de scolarité et les subventions provinciales. Cette situation ressemble à celle des hôpitaux, qui reçoivent des subventions provinciales pour leurs dépenses d'exploitation et d'immobilisations.

"Un modèle purement provincial dans le secteur des collèges communautaires présente deux avantages distincts et deux inconvénients propres. Au plan des avantages, il y a le fait que la négociation provinciale permet d'établir un ensemble commun de conditions de travail et de salaires, et des estimations de dépenses pour l'ensemble des 22 collèges. Cela favorise un certain contrôle central, celui du gouvernement provincial, et une certaine prévisibilité dans ce domaine. Un deuxième avantage, c'est que du point de vue du syndicat, une majorité du personnel des collèges, dans l'unité du personnel d'appui ou du personnel enseignant, est tenue de travailler en cas d'arrêt de travail et les collèges dissidents seront fusionnés avec les collèges partisans de l'arrêt de travail, ou les dissidents locaux ne resteront pas au travail. Dans le cadre d'une négociation provinciale, compte tenu surtout de la clause sur les employés réputés participer à une grève, les collèges ne peuvent faire l'objet d'une grève rotative, ce qui exerce une certaine pression sur l'administration.

"En ce qui a trait aux inconvénients, le modèle de négociation provinciale ne tient pas nécessairement compte des conditions uniques, ou à tout le moins particulières, des collèges locaux. Au plan des salaires ou des avantages sociaux, il se peut que cela ne présente pas de problème; mais pour les questions telles que les conditions de travail locales, une formule provinciale standardisée telle que la formule déterminant la charge de travail peut créer des difficultés à l'échelon local. Des négociations au palier provincial peuvent donc ne pas apporter de réponse à certaines questions locales, qui resteraient sans règlement, se détériorant même progressivement. En outre, un arrêt de travail ou un désaccord qui aurait des incidences sur le fonctionnement efficace de l'ensemble des collèges pourrait découler de problèmes purement locaux tout en ayant des incidences à l'échelle de la province.

"Dans l'ensemble, il faut reconnaître que le modèle provincial a été raisonnablement efficace, si on l'évalue selon le nombre d'arrêts de travail depuis l'adoption de la loi 108 en 1975. Mais ce n'est sûrement pas là le seul critère dont il faut tenir compte. À partir des déclarations publiques et des exposés faits aux tiers lors des négociations, on constate qu'au moins du côté de

> l'administration, on se préoccupe beaucoup des négociations provinciales (en ce qui a trait aux conflits sur la charge de travail) et qu'au moins un enquêteur, comme nous l'avons déjà vu, s'est interrogé sur la structure provinciale de la négociation collective dans les collèges communautaires.
>
> "Ce modèle devrait-il changer? C'est là la question véritable, et il semblerait que la réponse se trouve du côté de l'efficacité des négociations et de la façon dont les parties discutent des questions présentées à la table de négociation. Il ne fait guère de doute que la frustration ressentie par la partie patronale concernant le recours à une formule provinciale pour déterminer la charge de travail locale est quelque peu fondée. Il se peut que les représentants de chaque collège à la table de négociation ne soient pas "appropriés", mais il reste vrai qu'un grand nombre des questions présentées à la table de négociation ont un caractère tout à fait local, et qu'il est difficile de les régler dans un cadre purement provincial, à moins d'une série d'annexes à la convention collective."

Comme Rose, McKechnie est d'avis qu'on ne peut faire le procès de la structure provinciale de négociation en se fondant sur les arrêts de travail. Il souligne également que les avantages d'une structure centralisée sont suffisamment importants pour l'emporter sur les inconvénients qui pourraient découler d'une modification du palier de la négociation collective dans les collèges.[14]

La structure générale des collèges a un rôle déterminant dans la structure de la négociation collective. On se demande constamment dans les milieux collégiaux si les collèges ontariens constituent "un système de collèges" ou "un système collégial". Par "système de collèges", on entend des établissements autonomes contrôlés et gérés localement, très attentifs aux besoins locaux, qui élaborent des programmes et des initiatives en vue de répondre aux situations locales, et jouissant d'une liberté relative à l'égard de l'orientation et du contrôle politiques du gouvernement provincial. Dans ce système, les conseils d'administration locale

---

14 Ibid., p. 41.

ont notamment la responsabilité de l'embauche et du congédiement du personnel, de l'établissement des budgets et des compromis nécessaires entre la rémunération, les conditions de travail et les dépenses d'immobilisations. En Alberta, les collèges constituent véritablement un "système de collèges".

Par "système collégial", on entend un réseau de collèges qui ont des bases communautaires et répondent aux besoins des collectivités locales, mais sur lesquels le gouvernement provincial exerce une orientation et des contrôles considérables. Dans un "système collégial", les collèges s'alignent sur les priorités provinciales, sont financés par une autorité centrale et font l'objet d'un contrôle provincial considérable sur la façon dont les fonds sont répartis et dépensés, les programmes qui seront financés, les conditions de travail, etc. C'est au Nouveau-Brunswick qu'on trouve l'exemple le plus évident d'un "système collégial", les neuf collèges existants étant directement administrés et contrôlés à partir de Fredericton.

Un véritable "réseau de collèges" serait davantage servi par une négociation collective décentralisée, essentielle à la pleine autonomie locale. Ce système permettrait aux collèges de mettre en valeur leurs caractéristiques particulières et de faire les compromis essentiels entre les programmes dispensés, la rémunération et les avantages sociaux, et les conditions de travail. Il permettrait l'apparition de centres d'excellence, mais certains collèges n'arriveraient pas à atteindre un niveau élevé de qualité au plan de l'éducation.

Par ailleurs, un "système collégial" serait davantage servi par une négociation très centralisée, essentielle à la planification et aux contrôles provinciaux. La négociation centralisée permet à la province d'établir les priorités, d'orienter les dépenses et d'empêcher la concurrence en matière de rémunération, d'avantages sociaux et de conditions de travail entre les collèges.

9.4 FORMULES AUTRES QUE LA NÉGOCIATION LOCALE ET PROVINCIALE

Un grand nombre d'observateurs de l'extérieur qui regardent la négociation collective dans les collèges préconisent un certain degré de négociation locale ou à double palier,[15] et on retrouve même dans leurs rangs des présidents de collèges eux-mêmes. Voici quelques variantes à la négociation locale ou provinciale :

- Négociation à double palier : Certaines questions, par exemple les salaires et les avantages sociaux, seraient désignées dans la loi comme étant des questions provinciales, et d'autres, par exemple la charge de travail, seraient des questions laissées à la négociation locale.

- Négociation en deux étapes : Une partie ou l'ensemble des questions désignées ferait d'abord l'objet de négociations locales. À défaut d'entente à l'échelon local, les questions seraient abordées à la table provinciale.

- Autre variante locale : Toutes les questions seraient négociées à la table provinciale, mais les parties pourraient négocier des ententes locales permettant d'apporter des variantes ou des ajouts à la convention provinciale. Cette option pourrait valoir pour toutes les questions, ou être limitée à des questions précises.

La négociation à double palier est fondée sur le principe selon lequel il vaut mieux négocier à l'échelon local certaines questions, par exemple la charge de travail et l'attribution des tâches, et s'entendre à l'échelon provincial sur d'autres questions, par exemple les salaires et les avantages sociaux. Elle recherche la conclusion d'ententes souples et adaptées, en évitant à la fois la fragmentation excessive de la négociation et la surenchère associée au plan de la rémunération et des avantages sociaux. Elle favorise également la prise en charge des responsabilités à l'échelon local au moins en ce qui a trait à quelques aspects de l'administration de la convention collective.

---

15 Walter Pitman préconise la négociation locale, et Skolnik propose une négociation à double palier, les questions relatives à la charge de travail étant laissées à la négociation locale.

Un grand nombre des principaux avantages de la négociation locale, y compris l'amélioration des communications, du sens des responsabilités et du sentiment de participation aux solutions, peuvent être acquis par la négociation à double palier. Les salaires et les avantages sociaux étant écartés des négociations locales, il y aurait moins de risque de grève locale que si les négociations se déroulaient entièrement à l'échelon local, mais les risques de grève seraient plus grands que si les négociations se déroulaient entièrement à l'échelle provinciale. Il y aurait quand même la possibilité d'une grève ou d'un lock-out généralisé sur les questions provinciales. La négociation locale nécessiterait des compétences particulières, et pourrait entraîner une certaine surenchère sur les conditions de travail négociables. Des négociations multiples pourraient aussi être inefficaces et coûteuses.

Dans le cadre d'une négociation à double palier, les questions seraient d'abord débattues à l'échelon local, et seules les questions non réglées seraient étudiées à la table provinciale. Le droit de grève ou de lock-out sur les questions non réglées pourrait être accordé ou non à l'échelon local. Le problème qui pourrait découler de cette forme de négociation, c'est que les questions locales pourraient se multiplier au point de rendre encore plus complexes les négociations provinciales. Cela pourrait aussi accroître les possibilités d'une grève provinciale déclenchée à partir de questions essentiellement locales.

Selon la formule des variantes locales à la négociation, les parties qui conduisent les négociations à l'échelon provincial pourraient, d'un commun accord, accepter que des variantes ou des ajouts soient apportés localement à la convention provinciale. Cette négociation peut prendre bien des formes. Les questions pouvant faire l'objet de variation à l'échelon local peuvent être déterminées avec soin ou ne pas être du tout précisées; les conventions locales pourraient ou non avoir préséance sur la convention provinciale; les ententes locales pourraient être

entièrement du ressort des agents locaux (chaque collège et chaque section syndicale locale) ou nécessiter la ratification des agents négociateurs de la table centrale. Mais la négociation avec variantes locales implique nécessairement l'acceptation réciproque des deux parties à la négociation locale, et la convention provinciale prévaudrait en l'absence d'accord mutuel.

Cette formule de négociation à variantes locales est intéressante à bien des égards : elle favorise la recherche des solutions à l'échelon local, sans imposer des ententes locales et le risque associé de grève ou de lock-out sur des questions locales, en plus d'encourager la communication et la recherche de réponses novatrices en fonction des situations locales. Elle peut cependant aussi aboutir à un ensemble disparate de conventions locales qui risqueraient d'obscurcir les dispositions consacrées dans la convention provinciale. Si les parties à la négociation locale sont autorisées à modifier la convention provinciale, cela risque de saper le processus de négociation collective à l'échelon provincial et de porter clairement atteinte à l'équilibre des pouvoirs dans la négociation collective. Cette formule pourrait susciter des tensions entre les agents négociateurs à la table centrale et leurs sections syndicales locales, rendant plus complexes l'établissement des demandes, les négociations et l'administration de la convention.

9.5 RECOMMANDATIONS

D'après les études effectuées sur le palier de négociation, rien n'indique de toute évidence qu'il existe une structure idéale en matière de négociation. Le choix du palier de négociation approprié s'inspire des objectifs suivants :

- chaque collège et l'ensemble des collèges devraient bien comprendre et reconnaître les conventions collectives négociées;
- il devrait y avoir des liens plus étroits entre la négociation et l'administration des conventions collectives;

- les négociations et les conventions collectives qui en résultent doivent porter à la fois sur les questions provinciales et les questions locales;
- la convention collective devrait être menée de façon compétente et économique;
- le pouvoir de négociation des parties aux conventions collectives devrait être équilibré, pour qu'aucune ne se voit acculée à une situation d'acquiescement continu.

Les recommandations suivantes sont présentées en vue d'atteindre ces objectifs :

Recommandation 2*
Les négociations collectives devraient continuer de se dérouler au palier provincial, mais la négociation locale devrait être fortement encouragée dans ce cadre provincial.

Recommandation 3*
La négociation locale devrait être encouragée :

a) en apportant un amendement au préambule de la LNCC, pour légitimer et encourager la négociation locale. Ce préambule devrait comporter l'énoncé suivant :

> ... et qu'il est de l'intérêt public d'encourager la négociation locale sur les questions qui intéressent chaque collège d'arts appliqués et de technologie et chaque employeur local...

b) en modifiant comme suit l'obligation de représentation équitable, à l'article 76 de la LNCC :

> Une association d'employés ne peut agir de façon arbitraire, discriminatoire ou de mauvaise foi en représentant des employés, qu'ils soient ou non membres de l'association, et doit porter dûment attention aux questions locales en négociant en leur nom.

Le négociateur de l'employeur ne peut agir de façon arbitraire, discriminatoire ou de mauvaise foi en représentant les collèges d'arts appliqués et de technologie et doit porter dûment attention aux questions locales en négociant en leur nom.

c) en ajoutant un nouvel article à la LNCC intitulé "Négociation locale", comme suit :

Nonobstant les dispositions de cette loi, les parties peuvent conclure, par leurs représentants locaux, des ententes locales s'appliquant exclusivement à un collège d'arts appliqués et de technologie.

9.6 FONDEMENT DES RECOMMANDATIONS

La négociation locale et la négociation provinciale -- et leurs diverses variantes -- présentent chacune des avantages et des inconvénients. La négociation locale favorise un plus grand sentiment de "participation" à la convention, incite les parties à étudier et régler les questions locales et favorise une certaine différenciation entre les collèges. Elle peut aussi favoriser la surenchère au plan de la rémunération et des avantages sociaux, et risque probablement d'accroître la fréquence des grèves ou des lock-out.

Il est intéressant de constater que les parties à la négociation collective (le SEFPO, le CAC et les collèges) repoussent la négociation locale ou la négociation à double palier, tandis que la vaste majorité des spécialistes de l'extérieur, y compris Skolnik et Pitman dans leurs rapports, sont d'avis que cette formule est la chose la plus souhaitable pour le système, au moins à long terme.

Naturellement, il est assez facile pour des spécialistes de l'extérieur de dire que les quelques difficultés à court terme d'adaptation à la négociation collective valent bien l'avantage à long terme que représentent des rapports de négociation plus

efficaces à l'échelon local. Mais il faut se demander si ces avantages éventuels sont suffisants pour justifier les coûts d'adaptation à court terme que nécessiterait l'imposition de négociations locales, compte tenu de l'opposition concertée du SEFPO et d'une majorité importante des collèges.

Si le système actuel de négociation locale dans le cadre de la convention collective semble fonctionner à la satisfaction des parties, il reste cependant très fragile. Il doit donc être protégé dans la LNCC, si les responsables politiques en arrivent à la conclusion qu'une certaine forme de négociation locale est souhaitable.

9.6.1 Stratégie en matière d'éducation et structure de négociation

Si la commission avait été chargée de "créer" un tout nouveau système de négociation collective, elle se serait d'abord interrogée sur la mission éducative et la stratégie organisationnelle des collèges.

Le système ontarien semble être un système hybride, qui présente les caractéristiques à la fois du "système collégial" et du "système de collèges". Les collèges ont une orientation communautaire marquée, jouissent d'une certaine autonomie locale dans l'élaboration de leurs programmes, et leurs conseils locaux d'administration sont chargés de l'embauche et du choix du président. Cette orientation locale et leur autonomie relative de gestion ont été renforcées après la mise en oeuvre du rapport Pitman.[16]

Individuellement, les collèges n'ont cependant pas de véritable responsabilité en matière de financement et de planification. La planification, le financement et le contrôle des politiques et programmes relèvent du ministère des Collèges et

---

16 Règlement 640, amendé par le Règlement 196/87.

Universités.[17] Les collèges doivent rendre des comptes au ministère. Ils ne peuvent rivaliser entre eux au plan de la rémunération et des avantages sociaux, et leurs programmes sont même assujettis à un contrôle pour empêcher tout chevauchement lorsque plusieurs collèges desservent une agglomération importante, comme c'est le cas à Toronto.

Bref, la structure existante est marquée par une très grande centralisation de la planification et des contrôles, et une décentralisation au plan de l'exploitation. S'il y a des partisans convaincus d'une autonomie et d'une différenciation locales plus grandes entre les collèges, ce qui militerait en faveur d'un régime de négociation collective locale, rien n'indique cependant que cela soit ou puisse être la politique du gouvernement. En fait, les collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario ne ressemblent guère aux collèges communautaires que l'on retrouve dans certaines provinces de l'Ouest canadien ou aux États-Unis, et sont très éloignés des établissements polytechniques autonomes que l'on trouve en Europe.

Ce système hybride suggère l'idée d'une négociation collective faisant appel à une formule mixte de centralisation et de décentralisation. La partie centralisée devrait être associée à la planification et aux contrôles du financement et des programmes, et les questions touchant l'autonomie opérationnelle et la souplesse à l'échelon local devraient relever de la partie décentralisée. La structure de négociation serait ainsi compatible avec la stratégie existante.

Les recommandations présentées par cette commission sont fondées sur l'hypothèse fondamentale suivante : le modèle hybride décrit ici représente fidèlement le système collégial actuel et

---

17 Les collèges sont chargés de la mise en oeuvre des nouveaux cours et programmes, qui doivent cependant être approuvés et financés par le ministère des Collèges et Universités.

son orientation prévisible. Le système de négociation collective recommandé dans ce rapport est approprié à un système centralisé ou hybride, mais serait tout à fait inapproprié à un système décentralisé de collèges. Si le gouvernement s'orientait dans cette direction, il faudrait alors adopter une structure de négociation décentralisée, permettant à chaque collège de négocier sa propre convention collective lui-même ou en association volontaire avec d'autres collèges.

9.6.2 Négociation locale obligatoire ou facultative

Les recommandations préconisent des négociations locales facultatives, en précisant cependant que la loi fasse tout en son pouvoir pour légitimer et encourager les négociations locales. Cette recommandation est fondée sur un certain pragmatisme. S'il était possible d'effacer l'histoire et de créer entièrement un tout nouveau système, la commission recommanderait alors un système de négociation à double palier, qui serait compatible avec la structure organisationnelle décrite ci-dessus.

De l'avis de la commission, l'instauration de la négociation à double palier à ce stade de l'évolution de la négociation collective dans les collèges entraînerait des bouleversements trop importants. Le SEFPO s'y opposerait de toutes ses forces. Si la loi l'imposait malgré les objections du SEFPO, le syndicat mettrait alors tout en oeuvre pour coordonner et contrôler la négociation locale à partir de priorités provinciales -- et elle aurait probablement des chances raisonnables d'y parvenir. Il s'ensuivrait une période d'instabilité très grande dans les négociations collectives, pour des gains contestables. Les "gagnants" seraient les avocats, les négociateurs rémunérés, les spécialistes des relations de travail que les collèges devraient embaucher, et le nombre accru de fonctionnaires, d'enquêteurs, de médiateurs et d'arbitres que nécessiterait un système de négociations multiples. La formule obligatoire de la négociation à double palier ou en deux étapes pourrait favoriser de véritables négociations locales, mais à la réflexion, les avantages de conventions adaptées aux besoins locaux seraient peu de choses par rapport aux bouleversements nécessaires du système pour y arriver.

En outre, il est raisonnable de penser que les parties peuvent continuer de parfaire leur propre système de négociations locales, dans le cadre de la négociation provinciale. Les parties elles-mêmes ont reconnu l'importance des ententes locales, qui continuent d'évoluer sans cesse dans les collèges. Il importe donc d'encourager davantage la négociation locale et d'empêcher, dans toute la mesure du possible, qu'elle soit l'esclave de la négociation provinciale.

Ce sont ces impératifs et cette réalité qui sous-tendent les amendements à la loi recommandés dans ce chapitre. Dans une certaine mesure, la commission est d'avis que la loi peut servir à la fois à reconnaître des droits et des obligations et à encourager certains comportements. L'adoption d'un préambule à la loi -- à cet égard, la LNCC n'en comporte aucun -- permettrait de préciser aux parties les orientations à adopter dans la négociation collective. Le préambule du Code canadien du travail[18] est souvent évoqué comme particulièrement utile au Conseil canadien des relations du travail, aux arbitres et aux conciliateurs dans leurs recommandations et décisions[19]

En plus de recommander l'adoption d'un préambule reconnaissant l'importance de la négociation locale, cette commission a recommandé que la LNCC fasse à chaque partie l'obligation de représenter ses membres et de négocier les questions locales en toute bonne foi. Aucune disposition de ces recommandations n'impose la négociation locale ou ne s'écarte de la notion juridique de l'agent négociateur exclusif. Mais prises dans leur ensemble, ces recommandations incitent fortement les parties à la convention collective à faire tous les efforts raisonnables pour régler les questions locales. Si l'une des parties cherchait ouvertement à boycotter les ententes locales

---

18 Code canadien du travail, L.R.C. 1970, c. L-1.

19 Le Conseil canadien des relations du travail, l'Alliance de la fonction publique du Canada et la ville de Yellowknife. (1977) 2SCR.

dans ses tactiques de négociation, elle s'exposerait à une accusation de négocier de mauvaise foi. En outre, les arbitres ne seraient guère susceptibles d'écarter les textes d'habilitation d'ententes locales des conventions collectives, compte tenu des incitations pressantes à la négociation locale contenues dans le préambule de la loi.

Il ne fait pas de doute que ces recommandations viendront compliquer la vie des agents négociateurs officiels, au plan politique. Chacun des collèges et les sections syndicales locales seront incités à faire pression sur leurs agents négociateurs à la table provinciale pour négocier des questions d'intérêt local. D'autres pourront chercher à négocier des ententes locales que leurs agents négociateurs provinciaux ne considèrent pas de l'intérêt de l'ensemble du groupe. Comme la loi recommandée est tout au plus permissive et incitative, les agents négociateurs provinciaux ont le dernier mot. Il est toujours difficile de dire "non", mais il faut parfois le faire. Il se peut aussi que ces recommandations rendent plus difficile le processus interne d'établissement des demandes des deux parties et compliquent également, dans une certaine mesure, les conventions provinciales. Mais l'importance accrue accordée aux négociations locales assure des compromis raisonnables.

En résumé, les recommandations de ce chapitre sont compatibles avec la stratégie éducative du réseau collégial, à tout le moins selon la perception que la commission a de cette stratégie non écrite, et constituent une approche pragmatique pour favoriser les négociations locales. Si ces négociations locales se voient accorder la reconnaissance et la protection de la loi, elles devraient évoluer sans qu'il soit nécessaire de plonger le système dans une instabilité qui dure plusieurs années.

10
LES PARTIES À LA NÉGOCIATION

Le gouvernement de l'Ontario assure 70 pour cent du financement des collèges d'arts appliqués et de technologie et réglemente les droits de scolarité imposés aux étudiants. Plus de 80 pour cent des budgets d'exploitation des collèges sont consacrés aux salaires et avantages sociaux, et un grand nombre d'éléments négociables tels que les limites de la charge de travail ont des effets directs sur les coûts des programmes. Qu'il le veuille ou non, le gouvernement joue donc un rôle important dans la négociation collective dans les collèges. La question est de savoir s'il importe qu'il participe effectivement aux négociations ou s'il ne devrait pas jouer un autre rôle.

10.1 SITUATION ACTUELLE

À l'heure actuelle, l'agent négociateur désigné par la loi pour les collèges est le Conseil des affaires collégiales (CAC), et le Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO) est l'agent négociateur des employés syndiqués.[1] Il existe une certaine forme de consultation sur la rémunération et les conditions de travail des employés non syndiqués, qui réunit un sous-comité du CAC (le comité permanent sur les conditions de travail du personnel administratif) et l'Association provinciale du personnel administratif (APPA), corps intermédiaire qui regroupe les cadres, le personnel de supervision et les autres employés non syndiqués des collèges.

---

1 L'article 72.1 de la LNCC prévoit la révocation de l'accréditation syndicale de l'association d'employés, et le présent rapport ne recommande aucune modification à cet article.

Même si le Conseil est l'agent négociateur officiel des collèges, l'organisation effective des négociations relève de la Section des relations de travail et des avantages sociaux (SRTAS) de la Direction des affaires collégiales du ministère des Collèges et Universités (MCU). La section sert de secrétariat au CAC aux fins de la négociation collective et assume les responsabilités suivantes : recherches nécessaires en vue des négociations, gestion des relations patronales-syndicales, coordination de tous les comités, rôle d'orientation à l'endroit des collèges, administration des services d'arbitrage à l'exception des questions locales sur la charge de travail, et diffusion des directives politiques du CAC. En général, elle assume les fonctions habituelles du service des relations de travail dans les entreprises.[2]

Le CAC a mis sur pied divers comités interreliés pour la conduite des négociations. Dans la plus récente ronde de négociations, il a cherché à accroître la participation des administrateurs des collèges aux équipes de négociation (Figures 10.1 et 10.2), et les administrateurs principaux des collèges sont les porte-parole de l'équipe de négociation du CAC.

Le SEFPO a toujours considéré le CAC comme une "marionnette" dans les négociations collectives, dont le gouvernement "tire les ficelles". Cette perception s'est trouvée renforcée de bien des façons. Tout d'abord, la conduite des négociations relève du contrôle administratif de la Section des relations de travail et des avantages sociaux de la Direction des affaires collégiales du MCU. C'est là un indice évident que le gouvernement conduit les négociations. En deuxième lieu, lors de la ronde de négociations de 1987, le sous-ministre adjoint des collèges était membre du comité directeur des négociations... autre signe évident de la

---

2 On trouvera des indications plus détaillées sur les activités de la SRTAS dans le chapitre 11 sur le cadre provincial de la négociation collective.

FIGURE 10.1

MODÈLE PATRONAL DE NÉGOCIATION COLLECTIVE - PERSONNEL D'APPUI

CONSEIL DES AFFAIRES COLLÉGIALES
(CAC)

COMITÉ CONSULTATIF

COMITÉ CONSULTATIF

PRÉSIDENT : président désigné par le CAC

MEMBRES :

- Présidents (au moins un pour chaque région)
- Président de l'ACAATO
- Vice-président de l'ACAATO
- Président, CREE (2)
- Représentant du CAC

COMITÉ DE DIRECTION

COMITÉ DE DIRECTION

PRÉSIDENT : président du CAC

MEMBRES :

- Président, comité consultatif
- Président, comité de négociation
- Vice-président, comité de négociation
- Sous-ministre adjoint
- Représentants du CAC (2) (membre du CAC, directeur, relations avec le personnel)
- Conseiller juridique

COMITÉ DE NÉGOCIATION

COMITÉ DE NÉGOCIATION

PRÉSIDENT : président

VICE-PRÉSIDENT : président ou vice-président

MEMBRES :

- Responsable des finances et agent administratif (2)
- Directeurs (2)
- Agents principaux, personnel (2)
- Chefs de service (2)
- Représentant du CAC (directeur, relations avec le personnel)

CONSEILLER :

- Conseiller juridique

RESSOURCES

. Services juridiques
. Communications
. Collecte des données
. Recherche
. Logistique

Source : Information recueillie auprès de la Section des relations de travail et des avantages sociaux, de la Direction des affaires collégiales du ministère des Collèges et Universités.

FIGURE 10.2

MODÈLE PATRONAL DE NÉGOCIATION COLLECTIVE - PERSONNEL ENSEIGNANT

CONSEIL DES AFFAIRES COLLÉGIALES
(CAC)

COMITÉ CONSULTATIF

COMITÉ CONSULTATIF

PRÉSIDENT : président désigné par le CAC

MEMBRES :

- Présidents (au moins un pour chaque région)
- Président de l'ACAATO
- Vice-président de l'ACAATO
- Président, CREE (2)
- Représentant du CAC

COMITÉ DE DIRECTION

COMITÉ DE DIRECTION

PRÉSIDENT : président du CAC

MEMBRES :

- Président, comité consultatif
- Président, comité de négociation
- Vice-président, comité de négociation
- Sous-ministre adjoint
- Représentants du CAC (2) (membre du CAC, directeur, relations avec le personnel)
- Conseiller juridique

COMITÉ DE NÉGOCIATION

COMITÉ DE NÉGOCIATION

PRÉSIDENT : président

VICE-PRÉSIDENT : président ou vice-président

MEMBRES :

- Agent principal, personnel enseignant (2)
- Responsable des finances et agent administratif
- Doyen
- Agent principal, personnel
- Président (2)
- Représentant du CAC (directeur, relations avec le personnel)

CONSEILLER :

- Conseiller juridique

RESSOURCES

. Services juridiques
. Communications
. Collecte des données
. Recherche
. Logistique

Source : Information recueillie auprès de la Section des relations de travail et des avantages sociaux, de la Direction des affaires collégiales du ministère des Collèges et Universités.

participation du gouvernement. Enfin, le ministère est intervenu directement lors de la grève de 1984, et divers ministres sont intervenus auparavant dans la négociation. En résumé, le gouvernement assure clairement une présence occulte à la table de négociation et participe activement au processus de la négociation.

Les reproches sur la longueur des négociations et les accusations de délai, de négociation de mauvaise foi et de manque de réalisme des propositions finales viennent en grande partie de la perception -- réelle ou imaginaire -- selon laquelle l'employeur effectif ne se trouve pas à la table de négociation. Lorsque le CAC dit "Non!", le syndicat se demande s'il s'agit là d'un non définitif, ou si cela veut dire qu'il doit d'abord consulter le ministère.

Cette situation n'est en rien favorisée par la rotation importante des membres qui composent les équipes de négociation et les comités directeurs, ce qui fait que les parties n'arrivent jamais vraiment à bien se connaître. Et naturellement, un changement de gouvernement donne l'impression qu'il faut recommencer la partie à zéro.

En janvier 1987, le rôle du CAC a été grandement modifié et ses fonctions sont maintenant consultatives.[3] Son nouveau

---

3 Dans un communiqué daté du 14 janvier 1987, le ministre des Collèges et Universités, Gregory Sorbara, décrivait ainsi les nouvelles fonctions du CAC :

> "Dans son nouveau rôle, le Conseil des affaires collégiales est chargé :
>
> - de déterminer et évaluer les questions politiques qui touchent le réseau collégial, et de conseiller le ministre;
> - de suivre l'évolution des établissements en dehors de l'Ontario pour en déterminer la pertinence pour le réseau collégial ontarien;
> - de conseiller le ministre touchant la planification stratégique à long terme des collèges."

mandat lui donne un rôle consultatif et de planification à long terme, dont le succès dépend de l'instauration de rapports constructifs entre tous les participants aux collèges, ce qui signifie carrément que le CAC doit établir avec les employés et leurs représentants des rapports qui ne soient pas marqués par la confrontation ou l'opposition.

10.2 RÉFLEXIONS

10.2.1 Les positions des parties

Dans leurs mémoires, le CAC, l'Association des collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario (ACAATO) et le Comité des présidents des collèges indiquent que le CAC devrait rester l'agent négociateur des collèges. Le Comité des présidents des collèges souhaite cependant diriger le processus de négociation.

Au début, le SEFPO ne s'est pas prononcé sur la question d'un agent négociateur désigné pour les collèges, mais les consultations ultérieures ont clairement établi que cet agent négociateur désigné, quel qu'il soit, devrait pouvoir établir un mandat réaliste de négociation et conclure une entente négociée. Il était évident que le SEFPO favorisait des négociations directes avec le MCU, qui serait l'agent négociateur des collèges.

Le désir des deux parties d'établir des liens directs avec le MCU vient avant tout de ce qu'elles considèrent que c'est le MCU qui tient les cordons de la bourse. Cette perception est renforcée par l'expérience passée. Le représentant des collèges à la table de négociation n'a généralement pas eu l'autorité nécessaire pour négocier une entente réaliste. Cela est vrai aussi bien du personnel de la SRTAS, de l'équipe de négociation formée par les membres des conseils d'administration des collèges, des représentants juridiques du CAC que du président du Conseil lui-même. Lors des négociations passées, le ministre intervenait souvent directement ou par des conversations téléphoniques avec les négociateurs. Même dans la dernière ronde de négociations, le sous-ministre adjoint responsable des collèges, qui siège aux comités directeurs des négociations, est présumé par l'équipe de négociation du syndicat être en contact direct avec le ministre.

En outre, il se dégage clairement des consultations de la commission qu'il y avait un manque de volonté de la part de certains collèges et de quelques sections syndicales locales d'assumer l'entière responsabilité de la négociation collective. Il était possible dans le passé de trouver des boucs émissaires commodes pour expliquer l'état des relations de travail dans les collèges, les difficultés pouvant être toujours imputées au CAC, à la SRTAS, ou même aux conseillers juridiques engagés par le CAC.

10.2.2 Difficultés de la situation actuelle

Cette structure de négociation et l'intervention directe du MCU ont eu les conséquences suivantes :

- un sentiment de manque de participation à la convention collective de la part des collèges, pris individuellement ou collectivement. La situation était pire lorsque les collèges ne participaient pas aussi directement aux négociations que ces dernières années, mais ce sentiment est toujours prévalent. En termes simples, certains collèges ne se sont jamais sentis liés par la convention, car elle était négociée par d'autres;

- la longueur des négociations, au cours desquelles les questions importantes ayant des incidences financières considérables étaient rarement abordées avant la fin. N'ayant pas de mandat ferme, les négociateurs s'engagaient dans des rencontres préliminaires, mais tout le monde attendait de voir ce que le ministre désirait faire et quelles ressources il entendait engager en vue d'un règlement;

- un sentiment véritable de frustration de la part des négociateurs, surtout ceux de la partie syndicale, qui avaient le sentiment qu'ils communiquaient avec des gens qui ne pouvaient prendre véritablement de décisions sur les questions de fond;

- une certaine frustration de la part des administrateurs et des spécialistes des ressources humaines dans les collèges, qui avaient le sentiment de ne pouvoir influer sur le processus de la négociation collective en raison de leur participation limitée à l'établissement des demandes de négociation et du mandat de négociation;

- des interprétations multiples de la convention collective, entraînant la frustration à la fois des administrateurs et des dirigeants syndicaux. Ces interprétations multiples à l'échelon local ont également entraîné diverses interprétations de la part des arbitres et l'émergence d'une jurisprudence complexe et contradictoire.

10.2.3 Options possibles

Le gouvernement pourrait adopter trois modèles de négociation avec les associations d'employés des collèges. Ces modèles sont brièvement décrits ci-après : la négociation directe, la négociation intermédiaire et la négociation par mandat.

La négociation directe comporterait des négociations sur les conditions de travail entre le MCU et le syndicat. C'est le modèle le plus direct et le moins ambigu des trois.

La négociation intermédiaire, selon laquelle un organisme comme le CAC ou un autre organisme désigné conseillerait le ministère sur les conditions requises pour conclure une entente, négocierait avec le syndicat, tiendrait le ministère informé du déroulement des négociations et des conditions de règlement, et servirait d'intermédiaire entre le ministère et les syndicats. C'est là le modèle actuel.

La négociation par mandat : le ministère demanderait aux collèges une estimation des conditions requises pour conclure une entente, puis leur donnerait un mandat de négocier dans le cadre de certains paramètres, financiers et autres. Ce modèle pourrait prendre deux formes : a) un financement global, que les collèges décideraient eux-mêmes de répartir entre les salaires et les avantages sociaux, la mise sur pied de nouveaux programmes, etc.; b) un financement par enveloppes précises, désignées par le gouvernement aux fins telles que les hausses salariales pour les programmes en cours, les fonds pour les nouveaux programmes, les fonds à remettre au gouvernement pour les programmes abolis, etc.

La négociation directe est incontestablement la plus simple et la plus claire. Le syndicat négocierait directement avec le ministère responsable des collèges et avec celui qui verse les fonds -- le gouvernement. Il n'y aurait aucune ambiguité sur les responsables de la conclusion d'une entente.

L'un des résultats de cette formule, c'est que les collèges, individuellement et collectivement, se trouveraient dissociés de la négociation . Cela présente à la fois des avantages et des inconvénients. Du côté des avantages, c'est le gouvernement qui s'occuperait du conflit de travail, laissant aux collèges le soin d'établir des rapports collégiaux dans le cadre de la convention collective conclue par les agents négociateurs désignés. Le

gouvernement se trouverait ainsi tenu d'accorder aux collèges le financement requis par la convention, soulageant ainsi certains collèges des pressions budgétaires découlant des négociations.

Du côté des inconvénients, le sentiment de participation des collèges à la convention serait faible ou nul. Tout en étant un document légal, la convention négociée par d'autres aurait peu de poids moral incitant à en respecter la lettre et l'esprit. Cela susciterait inévitablement des difficultés pour l'administration de la convention et augmenterait le genre de litiges que l'on retrouve dans les rapports entre le gouvernement et les syndicats de la fonction publique. L'autonomie des collèges serait réduite, car ils auraient un droit de regard de plus en plus faible sur les conditions de travail. Tous les efforts antérieurs pour accroître la responsabilité des collèges seraient annulés.

Mais il y a deux autres considérations importantes. Tout d'abord, dans la fonction publique ontarienne, les employés n'ont pas le droit de grève, et le gouvernement ne peut exercer un lock-out à l'endroit de ses employés. Si les parties ne peuvent conclure une entente, elles doivent recourir à l'arbitrage obligatoire. Sans se prononcer sur cette question plus générale, la commission est d'avis qu'il n'y a pas lieu de retirer le droit de grève et de lock-out aux employés des collèges et aux collèges, l'éducation ne pouvant être considérée comme un service essentiel en ce sens que son interruption menacerait la sécurité publique ou les activités économiques essentielles. C'est pourquoi des négociations directes entre le gouvernement et les syndicats représentant les employés des collèges créeraient une situation singulière dans laquelle le gouvernement serait en pourparlers avec une unité de négociation qui a le droit de grève. En retour, cela obligerait le gouvernement à réexaminer toute la question du droit de grève dans les services publics. En second lieu, en cas de déclenchement d'une grève, il s'agirait d'une grève faite directement contre le gouvernement, et il serait extrêmement difficile au gouvernement de faire les compromis nécessaires pour y mettre fin. Il lui serait beaucoup plus facile d'intervenir

entre les parties lorsque la chose est absolument nécessaire, que de retraiter en abandonnant une position de négociation qu'il aurait lui-même prise.

Le modèle de négociation existant ressemble au modèle intermédiaire décrit ci-dessus. Tout en gardant une certaine distance entre le gouvernement et la table de négociation, cette formule n'en est pas moins à l'origine d'une dose considérable d'ambiguité, d'incertitude, de retard, parfois même de confusion dans le processus de négociation.

Des trois modèles présentés, seule la négociation avec mandat est compatible avec une certaine participation du gouvernement et la création d'un certain sentiment de participation des collèges à la convention collective. Les deux autres modèles sont essentiellement des ententes conclues entre le ministère et les associations d'employés.

Le financement global donnerait aux collèges une marge considérable pour élaborer leur propre mandat de négociation. Dans le cadre d'un certain niveau de financement et de grandes orientations politiques, les collèges pourraient décider du nombre et de la gamme de leurs "produits", de l'importance des fonds à consacrer aux salaires et aux avantages sociaux, à la réduction du nombre d'élèves par classe (en limitant les inscriptions ou en ajoutant du personnel), à l'abandon des classes trop petites, etc.

Le financement par enveloppes laisserait au MCU une plus grande autorité sur la façon dont les fonds sont dépensés. Ainsi, il pourrait affecter des fonds à diverses fins, par exemple pour les salaires et avantages sociaux dans le cadre des programmes existants, pour du nouveau personnel enseignant, pour des programmes dans les régions nordiques, ou pour toute autre initiative politique. Plus ces enveloppes seraient précises, moins il y aurait de marge pour la libre négociation collective. À l'extrême, les enveloppes constitueraient une proposition patronale "à prendre ou à laisser".

Il est également évident que si les enveloppes sont définies de façon trop précise, la négociation collective dans les collèges n'aurait plus de signification.[4] Par définition, la négociation implique une certaine marge de manoeuvre et des concessions, ce qui nécessite un financement global ou, à tout le moins, par enveloppes assez générales.

Si le financement global ou par enveloppes est gravement insuffisant, au point que les agents négociateurs ne pourraient défendre leurs positions comme étant raisonnables, il se peut que les collèges fassent front commun avec le syndicat pour organiser une offensive concertée contre le financement gouvernemental.

Dans ces circonstances, si le ministère se laissait ultérieurement fléchir et augmentait les fonds, il se trouverait à saper l'agent négociateur et à établir le modèle intermédiaire comme système de négociation de facto. Le syndicat verrait que l'agent négociateur n'est qu'une façade pour le gouvernement et qu'aucun progrès ne peut être réalisé sur les questions plus difficiles et coûteuses tant que le gouvernement n'est pas forcé à s'asseoir à la table de négociation, d'une manière ou d'une autre.

10.2.4 Un agent négociateur pour les collèges

À moins que le gouvernement décide de recourir à la négociation directe, il doit y avoir un agent négociateur officiellement désigné pour les collèges, le maintien de la négociation provinciale étant recommandé. Plusieurs suggestions ont été faites, tant par les parties que par des observateurs de l'extérieur, sur la nature de cet organisme : il pourrait s'agir du CAC, de l'ACAATO, d'un sous-comité de l'ACAATO, du comité des présidents des collèges (à l'heure actuelle, ce comité est un comité de l'ACAATO, mais il est très autonome), ou d'un organisme distinct constitué en dehors de la structure de l'ACAATO.

---

4 Cette négociation équivaudrait, en fait, à une sorte de boulwarisme en éducation.

Le CAC n'a, en fait, jamais eu de légitimité comme agent négociateur des collèges, même s'il s'agit d'un agent négociateur désigné dans la loi. L'analyse historique montre que s'il n'a pas usurpé ce rôle, il a simplement comblé un vide qui existait dans la confusion entourant la question de savoir si la négociation collective dans les collèges devait être régie par la Loi sur la fonction publique[5] plutôt que par la Loi sur les relations de travail,[6] tel que prévu à l'origine.

Dans tous leurs rapports, les arbitres et enquêteurs ont indiqué que la dissociation de l'agent négociateur (le CAC) et de l'employeur (chacun des collèges) contribue aux difficultés des négociations et à l'incapacité des parties à aborder les questions entre les rondes de négociations. Si le CAC a réussi à faire participer un plus grand nombre d'administrateurs au processus de la négociation collective, ce problème structurel de base demeure.

Pour ces raisons, la commission a dû envisager attribuer à un autre organisme le rôle du CAC dans la négociation collective. Cet organisme doit avoir toute la légitimité nécessaire, tant aux yeux des collèges et de leurs administrateurs qu'à ceux des représentants des employés. Cette légitimité est nécessaire pour que l'agent négociateur puisse établir son mandat de façon réaliste au cours du processus de négociation, et être suffisamment attentif aux besoins et aux priorités des collèges.

Le désir exprimé par l'ACAATO, dans son mémoire, de diriger le processus de négociation collective reflète le désir de certains conseils d'administration et de certains administrateurs de faire davantage entendre leur voix dans la négociation collective et de renforcer leur rôle administratif dans la gestion et la direction générale de chaque collège et du réseau collégial.

---

5 Loi sur la fonction publique, 1961-1962, c. 121.

6 Loi sur les relations de travail, L.R.O. 1960, c. 202.

Le rôle du conseil d'administration des collèges devrait cependant être limité aux collèges locaux. Il devrait porter principalement sur le choix des présidents des collèges et l'exercice des contrôles politiques généraux, et n'impliquer aucune gestion opérationnelle. De toute évidence, il ne devrait pas comporter de participation directe à la négociation collective. Les administrateurs devraient laisser à leurs présidents la responsabilité de la conduite de la négociation collective, sans y participer personnellement. Il n'y a rien dans leur mandat qui indique que les administrateurs des collèges devraient chercher collectivement à orienter ou imposer l'approche de l'ensemble des collèges à la négociation collective.[7]

En outre, la participation de l'ACAATO à la négociation collective ne correspond pas à son mandat. À l'heure actuelle, l'ACAATO n'est pas constituée en personne morale... il s'agit d'un corps intermédiaire visant les échanges et la communication, comme l'indique sa constitution.[8] Sa participation directe aux négociations et les risques de conflit associés aux négociations réduiraient son efficacité dans la poursuite de ses fins déclarées en les reléguant au second plan.

Il s'ensuit que l'agent négociateur non gouvernemental devrait être un nouvel organisme, non affilié à l'ACAATO. Deux options sont possibles : un organisme élu ou désigné pour représenter les collèges, ou une association d'employeurs représentant tous les collèges.

Un organisme élu serait exclusivement <u>représentatif</u> des collèges... il lui manquerait la participation directe de chaque

---

7 Le Règlement 640 en application de la <u>Loi sur le ministère des Collèges et Universités</u> définit le rôle des conseils d'administration.

8 "Constitution of the Association of Colleges of Applied Arts and Technology of Ontario" in: ACAATO Handbook, 1986-1987.

collège, ce qui diluerait le sentiment de participation à la convention collective. Il se situerait à une étape plus éloignée de la participation réelle.

L'autre option, l'association d'employeurs, est fondée sur la nécessité de la participation. L'une des études effectuées pour cette commission a porté sur la structure, les méthodes et les résultats des associations d'employeurs. Ces associations peuvent être de deux types : sur une base volontaire ou obligatoire. Les associations volontaires, comme leur nom l'indique, regroupent les employeurs qui négocient collectivement les conventions auxquelles ils acceptent volontairement d'être liés. Il y a plusieurs associations de ce genre en Ontario, notamment l'Association des hôpitaux de l'Ontario. Les associations obligatoires sont établies par la loi. On en trouve des exemples dans l'industrie de la construction et dans les six conseils scolaires qui négocient dans le cadre de la Loi sur la municipalité de la Communauté urbaine de Toronto.[9] Les employeurs doivent appartenir à l'association et sont liés par les conventions.

L'avantage que présente une association d'employeurs pour les collèges vient du fait que chaque collège y participerait de façon directe. Chaque collège serait membre de l'association, qui deviendrait l'employeur légal aux fins de la négociation. Chaque président participerait au conseil d'administration, ce qui veut dire que les conventions collectives seraient négociées par les gens qui y sont assujettis et doivent l'appliquer. La ratification des conventions collectives par les collèges et la participation des présidents favoriseraient un sentiment de participation au processus de la négociation et de l'administration de la convention. En outre, selon cette formule, les griefs présentés par le syndicat, le collège ou en matière politique ayant des incidences sur l'ensemble des collèges

---

9 Loi sur la municipalité de la Communauté urbaine de Toronto, 1982, c. 314, a. 1(g).

seraient traités au niveau du réseau, et il en résulterait une jurisprudence uniforme et plus stable.

Mais le fait qu'une association d'employeurs soit l'agent négociateur présente des inconvénients. Lorsque ce type d'association est important, comme ce serait ici le cas, il est difficile de maintenir chez les parties un niveau élevé de participation et d'engagement. Chaque membre pourrait facilement se considérer comme un petit rouage de peu d'importance dans un grand ensemble. Il serait également difficile d'atteindre un consensus si chaque membre avait ses propres objectifs et sa propre perception de ce qui existe et de ce qui devrait exister. Enfin, rien ne garantirait que chacun accepterait chacune des positions de l'association, mais il serait lié par la décision et devrait être solidaire de positions qu'il ne partage pas.

10.3 RECOMMANDATIONS

En élaborant ses recommandations, la commission a distingué entre le rôle du gouvernement qui verse les fonds et élabore les orientations politiques, et celui de l'agent négociateur. Voici les principes essentiels sous-jacents aux recommandations :

- l'agent négociateur des collèges devrait être le représentant reconnu et légitime de l'administration des collèges;
- le sentiment de participation à la convention collective devrait être accru en faisant reposer sur les collèges eux-mêmes la responsabilité de sa négociation;
- la participation maximale à la négociation et la ratification de la convention collective par les collèges devraient être encouragées, pour que chacun comprenne bien la lettre et l'esprit de la convention;
- celui qui représente l'employeur à la table de négociation a l'autorité et le mandat nécessaires pour négocier de bonne foi et conclure une entente exécutoire.

Recommandation 4

Le gouvernement devrait autoriser l'agent négociateur désigné pour les collèges à élaborer un mandat réaliste de

négociation dans le cadre des contrôles touchant la fiscalité, les politiques et les programmes des collèges.

Recommandation 5
Le gouvernement devrait s'abstenir d'intervenir dans le processus de négociation jusqu'à la déclaration d'un avertissement de danger de la part de la Commission des relations de travail dans les collèges (CRC).

Recommandation 6
Le mécanisme de financement utilisé par le MCU et les estimations des coûts des programmes élaborées par le ministère de la Formation professionnelle devraient refléter les estimations des coûts et les conditions de règlement raisonnables à négocier par l'agent négociateur.

Recommandation 7
Les responsabilités et les fonctions de la négociation collective actuellement exercées par la Section des relations de travail et des avantages sociaux du MCU devraient être transférées à l'agent négociateur.

Recommandation 8*
L'agent négociateur des collèges devrait être une association obligatoire d'employeurs, provisoirement appelée l'Association des relations de travail dans les collèges (ARTC). Chaque collège, en tant que personne morale, devrait être membre de l'ARTC.

L'ARTC devrait avoir un conseil d'administration comprenant les présidents des collèges comme représentants désignés de leurs collèges. Ce conseil d'administration élirait un comité directeur de cinq présidents, représentant un certain éventail de collèges selon la taille et les régions. Ce comité directeur assumerait la direction des négociations.

Recommandation 9
Aucun changement ne devrait être apporté aux dispositions de la loi qui concerne l'agent négociateur des employés, à l'exception des changements précis recommandés dans les chapitres ultérieurs de ce rapport.

10.4 FONDEMENT DES RECOMMANDATIONS

10.4.1 La négociation avec mandat

La commission ne recommande pas des négociations directes entre le ministère et le syndicat, pour trois raisons. Tout d'abord, cela ne favoriserait pas le sentiment de participation des collèges aux conventions collectives. En deuxième lieu, cela créerait une situation plutôt singulière, le gouvernement se trouvant alors à négocier directement avec un groupe syndiqué ayant le droit de grève, ce qui aurait des effets déstabilisateurs sur l'ensemble du système de négociation du secteur public en Ontario. En troisième lieu, en cas de grève, il serait beaucoup plus difficile pour le gouvernement d'intervenir en vue d'imposer un règlement.

Le modèle intermédiaire est celui qui existe à l'heure actuelle. Il est à la source d'un grand nombre des problèmes actuels du système et n'est pas recommandé. Il ne favorise ni la présence directe du gouvernement à la table de négociation, ni le sentiment de participation des collèges à la négociation de leur propre convention collective.

Des trois possibilités, il ne reste que la négociation avec mandat, que le ministère devrait adopter. C'est le seul modèle qui favorise au maximum le sentiment de participation des collèges à la convention collective, tout en reconnaissant le rôle du gouvernement qui verse les fonds et élabore les politiques.

Établissement du mandat

On entend par "établissement du mandat" le processus selon lequel une équipe de négociation détermine ses positions, ses offres et les limites des négociations. Le mandat est élaboré de façon préliminaire et générale au début des négociations, mais évolue généralement lors du processus de négociation, les parties en

arrivant à classer leurs priorités respectives et à établir des prévisions plus exactes touchant les résultats probables acceptables. À vrai dire, il peut être préjudiciable au bon fonctionnement des négociations d'établir trop tôt le mandat final, car cela empêche les concessions de part et d'autre.

Selon le schéma recommandé ici, l'agent négociateur patronal effectue les recherches initiales (enquêtes sur les salaires et avantages sociaux, demandes syndicales possibles, détermination des secteurs qui présentent des difficultés dans les collèges, etc.) nécessaires pour élaborer des prévisions relatives aux coûts et aux éléments autres que financiers et déterminer les conditions à réunir pour conclure une entente. L'agent négociateur des collèges présenterait ensuite à la Direction des affaires collégiales du MCU les résultats de ces recherches pour contribuer à l'élaboration des politiques et au processus de financement du MCU. Des discussions importantes auraient ensuite lieu sur ces prévisions avant la prise des décisions touchant le financement.

Si ce processus est conduit de façon raisonnable, il devrait être possible d'arriver à un accord sur les niveaux de financement et les décisions politiques touchant les questions telles que les programmes offerts et l'accès aux programmes, de façon à laisser aux collèges une marge suffisante pour négocier et conclure des conventions collectives sans devoir recourir au ministère. Si les décisions prises manquent de réalisme, il sera peut-être nécessaire, dans la poursuite des négociations collectives, que l'agent négociateur des collèges cherche à faire réviser son mandat. Le gouvernement peut accepter d'augmenter les fonds prévus ou ne pas vouloir en démordre. Dans ce dernier cas, le rôle de l'agent négociateur est de conseiller le ministère sur les résultats probables de cette orientation, et le ministère doit alors décider s'il est prêt à accepter les coûts économiques et politiques d'un règlement ou l'exercice de sanctions.

Selon le processus envisagé pour l'établissement du mandat, l'agent négociateur des collèges a clairement les pleins pouvoirs à la table de négociation. C'est lui, et non le gouvernement, qui

est chargé d'élaborer le mandat patronal à la table de négociation et de négocier en conséquence. Il est également clair qu'il ne peut le faire de façon réaliste sans consultation avec le ministère, qui est le principal bailleur de fonds du système et le moteur de la politique d'éducation dans ce secteur.

En raison de la participation historique du MCU au processus de la négociation collective, il existe des attentes et des préjugés touchant son rôle futur probable. Il ne sera pas facile d'empêcher les collèges et le syndicat de croire que c'est réellement le ministère qui dirige les négociations. Mais la situation doit absolument changer si l'on veut favoriser un certain sentiment de participation à la convention collective et faire en sorte que l'agent négociateur de la partie patronale ait autorité pour négocier réellement.

Malgré la tentation d'intervenir, surtout en cas de danger réel de grève, le ministère doit prendre ses distances à l'égard du processus de la négociation collective. Si le syndicat essaie de contourner l'agent négociateur désigné pour rejoindre directement le ministre, et que le ministre cherche à influer sur l'agent négociateur à la suite de cette pression, l'agent négociateur verra son travail sapé et les négociations ultérieures se dérouleront, de facto, entre le gouvernement et le syndicat.

Dans le cadre du modèle "avec mandat", cette distanciation peut se faire de deux façons. Le ministère peut annoncer aux collèges quels seront leurs niveaux de financement pour une période précise, et laisser les collèges négocier dans ce cadre absolu -- c'est l'approche du financement global. Il peut aussi exercer un contrôle plus grand en établissant une limite réaliste aux montants que les collèges peuvent affecter à la rémunération et aux avantages sociaux -- c'est l'approche du financement par enveloppes. Cette deuxième formule laisserait au gouvernement un contrôle plus grand, car les collèges ne pourraient accroître la rémunération et les avantages sociaux au détriment des programmes. Mais la négociation collective aurait beaucoup plus de sens dans le cadre d'un financement global.

Il ne revient pas à cette commission de recommander au gouvernement la formule à adopter... cela dépend du contrôle que le gouvernement entend exercer sur les politiques et les programmes. Mais il importe absolument que les fonds prévus soient réalistes. S'ils ne le sont pas, le ministère sera lui-même mêlé aux négociations, et l'on se trouvera à régresser au modèle intermédiaire.

Certains ont laissé entendre que dans ce type de régime de négociation, l'agent négociateur des collèges pourrait simplement "passer la parole" au gouvernement et ne pas faire d'efforts en vue de conclure une entente. Mais cela ne devrait pas survenir si un spécialiste compétent de la négociation collective participe au processus et si les présidents, qui ont droit de regard sur les décisions prises par l'agent négociateur des collèges, font correctement leur travail. S'ils ne le font pas et cherchent à éviter la responsabilité de négocier en tenant compte des limites réalistes imposées par le ministère, ils ne devraient tout simplement pas alors être présidents!

L'agent négociateur

Le rôle assumé par le CAC comme agent négociateur des collèges est incompatible avec son nouveau rôle consultatif. En fait, en continuant d'agir comme agent négociateur, et en courant ainsi le risque d'être entraîné dans les conflits associés à la négociation collective, le Conseil compromettrait sa position et réduirait son efficacité. En outre, on ne peut favoriser le sentiment de participation à la convention collective si cette convention est négociée par un organisme représentant le gouvernement plutôt que les collèges eux-mêmes.

Un organisme désigné -- l'ACAATO ou un autre groupe -- ne jouirait pas de la représentativité directe essentielle à la structure recommandée pour l'association patronale. Cette structure est la seule qui remet aux parties, comme cela doit être, la responsabilité des négociations et implique tous les collèges dans la prise de décision et la ratification de la convention.

Il est nécessaire que l'association patronale soit obligatoire, compte tenu de la recommandation (voir le chapitre 9) selon laquelle la structure de négociation doit avoir une prédominance provinciale. Une association facultative finirait par se fragmenter, ce qui saperait la négociation provinciale. Une association de 22 membres nécessiterait un comité directeur efficace pour prendre rapidement les décisions requises à la table de négociation provinciale. La structure administrative et le mode de fonctionnement de cette association patronale sont expliqués en détail au chapitre 11 du rapport.

L'association d'employés

Le SEFPO représente actuellement les employés admissibles dans les deux unités de négociation -- le personnel d'appui et le personnel enseignant. Il existe dans la LNCC[10] des dispositions appropriées touchant la révocation de l'accréditation syndicale en cas de décision d'une majorité des membres des unités de négociation. On trouvera dans les chapitres ultérieurs de ce rapport des recommandations sur les modifications à apporter à la composition des unités de négociation et au processus de ratification de la convention, mais les droits fondamentaux de représentation n'exigent aucun changement important.

Transfert des fonctions à l'agent négociateur

La recommandation visant à transférer à l'agent négociateur des collèges un grand nombre des fonctions actuelles de la Section des relations de travail et des avantages sociaux du MCU est compatible avec le rôle éloigné du ministère dans les négociations. Cette question est analysée à fond dans les chapitres 11, 12 et 13 du rapport.

---

10 Loi sur la négociation collective dans les collèges, L.R.O. 1980, c. 74.

11
LE CADRE PROVINCIAL DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

Les négociations et l'administration de la convention se situent au plan provincial et au plan local, et les activités de chaque niveau influent sur les résultats aux deux échelons. Bien des problèmes se retrouvent à la table centrale si la convention est mal administrée localement; et si la convention provinciale est mal élaborée, elle entraîne des difficultés multiples pour les administrateurs et les dirigeants syndicaux locaux. De toute évidence, l'organisation des négociations et de l'administration à l'échelon local et à l'échelon provincial doit être harmonisée, pour que l'ensemble du processus de négociation soit efficace.

11.1 SITUATION ACTUELLE

La façon dont les collèges s'organisent pour la négociation collective n'a guère évolué au cours des années. Des équipes de négociation sans compétence reconnue en la matière négocient avec le personnel enseignant et le personnel d'appui. Une aide leur est accordée par la Section des relations de travail et des avantages sociaux (SRTAS) du MCU, et par le conseiller juridique du CAC. Jusqu'à la ronde de négociations de 1987, le conseiller juridique a aussi agi comme porte-parole lors des négociations. Récemment, les équipes de négociation ont été présidées par des administrateurs qui ont agi comme porte-parole, et comportaient plus de cadres détachés par les collèges. Lors de la ronde de 1987, un comité directeur de négociation comprenant des membres du CAC, le sous-ministre adjoint du MCU et le conseiller juridique, a été chargé d'élaborer le mandat de l'équipe de négociation.[1]

---

1 Voir les Figures 10.1 et 10.2 du chapitre 10 - "Les parties à la négociation".

Au plan local, les services des ressources humaines ou du personnel des collèges appliquent et interprètent la convention collective pour les deux unités de négociation. Pour ceux qui ne font pas partie des unités de négociation, elles appliquent les directives prévues par le Comité permanent sur les conditions de travail du personnel administratif (CPCT), sous-comité du CAC.

Les questions administratives de niveau provincial relèvent de la SKTAS, organisme administratif officiel du CAC, qui assure les fonctions suivantes:

- la coordination des négociations effectives du personnel enseignant et du personnel d'appui, notamment en travaillant avec les comités directeurs et en effectuant les tâches de préparation, de collecte des données, d'analyse et de communication nécessaires à la négociation;
- la participation aux réunions du CAC, en effectuant les études et présentations nécessaires et en élaborant et diffusant les Notes-D qui constituent les directives d'application touchant les questions politiques qui s'appliquent à tous les collèges;
- la supervision des relations patronales-syndicales, en assurant le contrôle, l'ordonnancement et l'organisation des observations pour environ 15 collèges et les comités patronaux-syndicaux mixtes, en plus de représenter le Conseil et le ministère à ces comités;
- l'orientation générale touchant tous les aspects des relations de travail, en répondant aux enquêtes, en présentant des avis et en offrant des solutions aux collèges;
- la direction des fonctions d'archivage, d'ordonnancement et de diffusion relatives à tous les aspects de l'arbitrage, y compris les renvois et les sentences;
- l'administration des régimes d'avantages sociaux pour tous les employés des collèges, en assurant les recherches nécessaires touchant les régimes de retraite, les avantages sociaux, etc.;
- la mise à jour du système informatique des ressources humaines.

Dans le cas des employés qui ne font pas partie des unités de négociation, les fonctions de la SKTAS sont assez semblables.

Avec l'aide du CPCT, la SRTAS établit et révise les barèmes de rémunération et l'ensemble des conditions de travail, y compris la procédure de règlement des griefs du personnel administratif. Les collèges sont chargés de l'application locale des directives, et la SRTAS en assure l'élaboration, le contrôle et la diffusion, en plus d'offrir aux collèges un service d'orientation pour les aider à régler les plaintes et les griefs.

11.2 RÉFLEXIONS

L'association patronale (ARTC) doit pouvoir faire des recherches approfondies en vue des négociations, préparer des estimations réalistes touchant les coûts d'une entente sans le recours à la grève, conseiller le gouvernement pour l'élaboration d'un mandat réaliste, négocier avec le syndicat pour conclure une entente et administrer les aspects de la convention collective qui ont des incidences sur l'ensemble du réseau. Pour favoriser le sentiment de participation, l'ARTC doit absolument associer les collèges à son fonctionnement, car chaque collège devra apporter son concours à la négociation et à l'administration des conventions collectives.

11.2.1 La structure organisationnelle

La composition de l'équipe de négociation patronale a entraîné un manque d'uniformité entre les équipes d'une convention à l'autre. Les problèmes persistent, malgré les modifications apportées récemment. Au plan qualitatif, les collèges considèrent que la structure est plus efficace, mais le syndicat signale qu'il y a très peu de différence par rapport aux rencontres précédentes. Objectivement, il semble qu'il faut autant de temps pour conclure une entente dans le cadre de cette structure qu'avec les structures précédentes.

La deuxième difficulté que présente l'organisation patronale actuelle au plan des négociations est le manque de sentiment de participation des collèges à la convention. Si les collèges sont consultés par les équipes de négociation et le comité directeur, ils ne participent pas officiellement à la ratification des ententes conclues par le CAC, ce qui aggrave ce sentiment.

Si la SRTAS assume un peu les fonctions du service des relations de travail d'une entreprise, elle n'en démontre pas toute l'efficacité. Le problème vient de la perception qu'ont les collèges de son manque d'autorité. Même si le CAC est l'agent négociateur désigné pour les négociations collectives et que la SRTAS constitue son secrétaire et son administrateur officiel, il n'est pas considéré comme faisant autorité en matière de négociations collectives par la plupart ou l'ensemble des collèges. Cela a entraîné des difficultés particulières dans les efforts en vue d'atteindre une certaine uniformité au plan de l'administration, surtout pour les questions ayant des applications dans l'ensemble du réseau.

Ces questions relèvent actuellement du sous-comité des griefs et des arbitrages, du CAC, composé des administrateurs principaux des collèges, d'un représentant du comité des présidents et d'un représentant du ministère, qui se réunit selon les besoins, généralement quatre ou cinq fois l'an. Il étudie les questions qui, de l'avis des collèges, ont des incidences sur l'ensemble du réseau. Si le sous-comité reconnaît que la question présentée par un collège a des incidences importantes, le collège est alors subventionné par le comité et la question est étudiée en arbitrage.

La plupart de ces renvois portent sur des questions purement locales ou qui s'appliquent à l'échelle du réseau, et le champ d'application ne présente guère d'ambiguité. Mais il surgit des complications du fait que le comité n'a qu'un rôle informatif, sans le pouvoir nécessaire pour faire appliquer ses décisions. Si un collège n'accepte pas la décision du comité, qui considère qu'une question n'a pas d'application générale, ou ne présente même pas le grief au comité mais a recours à l'arbitrage, le comité ne peut que laisser faire. Si le collège perd sa cause, le syndicat s'organise alors pour soulever la même question dans d'autres collèges, de façon à profiter de la nouvelle jurisprudence établie en sa faveur, ce qui entraîne un processus long et coûteux pour les collèges et le syndicat.

Pour parvenir à une certaine uniformité administrative, on a eu recours aux Notes-D, directives de mise en oeuvre élaborées par la SRTAS, sous l'autorité du CAC. Mais tout indique que ces notes ne sont guère parvenues récemment à réaliser cette uniformité. Skolnik rappelle à cet égard la sentence arbitrale touchant la question de la charge d'enseignement,[2] et il semble que ce type de comportement persiste, même s'il ne porte pas précisément sur la charge d'enseignement. Le rapport Stevenson-Kellogg de 1980 sur les échelles de salaires du personnel administratif indique que le traitement des administrateurs n'était pas uniforme dans l'ensemble du réseau : il y avait 22 méthodes d'administration des salaires pour les 1700 membres du personnel administratif du réseau collégial.[3]

Cela ne veut pas dire qu'une fonction centralisée des relations de travail devrait être la seule autorité en matière d'interprétation de la convention et des autres questions touchant les relations de travail. Les cadres d'une entreprise doivent être habilités à agir dans le domaine de leurs responsabilités. Mais pour être efficace, cette fonction centralisée devrait être suffisamment influente et avoir accès aux cadres supérieurs et aux ressources nécessaires à la formation de ces administrateurs, pour qu'ils puissent faire un travail efficace en administrant et en interprétant la convention collective, selon la lettre et l'esprit.

11.2.2 La question de l'information

Dans un système qui affecte chaque année plus de 750 000 000 $ à son personnel administratif, au personnel enseignant et au personnel d'appui, le manque d'information que l'on constate tant à l'échelon local qu'à l'échelon central est proprement renversant.

---

2 "Survival or Excellence: Report of the Instructional Assignment Review Committee", par Michael Skolnik, président, juillet 1985, p. 27.

3 "Unravelling the Gordian Knot - Focussing on Perceptions", par Stevenson Kellogg Ernst & Whinney, novembre 1986, vol. 1, p. 1.

Le manque d'analyses statistiques touchant les collèges dans les deux unités de négociation est une question délicate qui a marqué constamment l'histoire des négociations. Ce problème a été évoqué dans la sentence arbitrale Estey rendue dans le cadre de la LNCEC[4] et a été maintes fois considéré par les enquêteurs, les médiateurs et divers observateurs comme étant à l'origine d'un grand nombre des difficultés entre les parties. Le comité Skolnik sur la révision de la charge d'enseignement n'a pas été en mesure de faire les analyses quantitatives nécessaires à la détermination de la charge réelle de travail, ne pouvant compter sur la base de données et les systèmes informatiques nécessaires. Ces mêmes lacunes expliquent les limites des recherches de cette commission.

Par exemple, le seul profil dont dispose la SRTAS sur le personnel d'appui à temps partiel est une analyse d'une semaine, effectuée au printemps 1987 aux fins de la négociation collective, tirée d'une enquête des collèges, et dont la fiabilité est contestable.[5] Il n'existe pas de données sur les tendances touchant l'utilisation du personnel d'appui ou du personnel enseignant à temps partiel. Personne ne semble en mesure d'indiquer le nombre d'employés à temps partiel et de programmes qu'ils dispensent, leur charge de travail, ni le nombre de cours dispensés en éducation permanente par des maîtres enseignants à plein temps en cumul d'emplois. Ce sont pourtant là des données pertinentes, importantes et indispensables.

Il est difficile de comprendre comment la SRTAS et le CAC peuvent, sans ces données, effectuer la planification financière et les recherches nécessaires à la conduite des négociations de façon compétente et professionnelle. Ce qui devrait pourtant être un exercice de modélisation relativement simple -- par exemple, prévoir les coûts éventuels de l'extension proportionnelle des conditions de travail aux employés à temps partiel -- ne peut se faire dans les limites raisonnables de l'exactitude à partir de la

---

4 Loi prévoyant la négociation collective pour les employés de la Couronne, 1972, c. 67.

base de données existante. Aucune base centrale de données ne permet de répondre à des questions simples comme la suivante: "Combien y a-t-il eu d'arbitrages sur la charge de travail dans le cadre du nouvel article à ce sujet négocié par le Conseil?".

Cette commission n'entend pas imputer ce manque d'information à quelque personne ou organisme que ce soit. Mais il importe de souligner que la SRTAS et les collèges, sous le parapluie du CAC, ont carrément échoué dans cet aspect important de la gestion des relations de travail, délibérément ou par omission, par manque de compétence ou manque de fonds, ou en refusant opiniâtrement de se mettre à la tâche.

On pourrait être tenté de dire, avec cynisme, que le manque de données sûres et valables a bien servi les fins des collèges et des gouvernements précédents. Devant des accusations individuelles d'injustice, on peut au moins invoquer à sa décharge l'absence d'information ou, plus agressivement, imposer au syndicat le fardeau de la preuve. Et ce type de réaction engendre la frustration et le mépris à l'endroit des motifs et de la compétence de l'autre partie et sape les rapports de négociation.

La base de données actuelle est insuffisante pour tous les aspects de la négociation collective, tant à l'étape de la planification et des négociations elles-mêmes qu'à celle du suivi de la convention collective. La négociation centralisée et l'administration locale de la convention exigent que chaque collège ait son propre système informatique des ressources humaines, mais que ces systèmes soient compatibles et permettent l'établissement de données communes à l'ensemble du réseau. Pour que la négociation collective dans les collèges se déroule de façon constructive, il importe que la collecte des données soit bien faite.

---

5 Les résultats de cette enquête sont donnés au chapitre 13 - Les unités de négociation.

11.3 RECOMMANDATIONS

L'organisation et la direction d'une association patronale, la conduite habile de négociations complexes, l'administration uniforme de la convention dans le réseau collégial et la promotion de rapports constructifs de négociation avec les employés syndiqués exigent une structure professionnelle pourvue d'un personnel compétent. Les recommandations de ce chapitre visent les fins suivantes:

- proposer une structure efficace de négociation collectives pour l'ensemble du réseau, tant pour les négociations que pour l'administration de la convention;
- indiquer les attributions précises et les qualités personnelles requises de la personne chargée d'organiser et d'assumer cette fonction pour les collèges.

Recommandation 10

Une directioon générale des relations de travail dans les collèges (DGRTC) devrait être établie et financée par une contribution de chaque collège.

La DGRTC, qui relèverait de l'ARTC par le biais de son comité directeur, serait chargée de faire les recherches nécessaires aux négociations, d'établir des prévisions sur les coûts d'un règlement, d'élaborer un mandat de négociation de concert avec les collèges et le MCU, de conduire les négociations (avec une équipe choisie par les collèges) et de régler les griefs ayant des incidences sur l'ensemble du réseau soulevés par les collèges, les politiques ou le syndicat.

La DGRTC serait présidée par un directeur des relations de travail, qui aurait une compétence et une expérience reconnues en matière de relations de travail. Le personnel de la direction comprendrait un agent des relations de travail, un analyste et un service de secrétariat.

Recommandation 11

La DGRTC devrait fournir au CAC les données nécessaires sur l'évolution à long terme des coûts des relations de travail.

Recommandation 12

La DGRTC devrait entreprendre des consultations sur les salaires, les avantages sociaux et les conditions de travail avec l'Association provinciale du personnel administratif (APPA) ou tout autre organisme qui représente un nombre important d'employés non syndiqués.

Recommandation 13

Le MCU devrait rajuster les subventions qu'il verse aux collèges pour qu'ils puissent mettre sur pied une DGRTC, dont les coûts annuels estimatifs en dollars courants sont de 750 000 $. Comme il est recommandé que cette direction assume un grand nombre des fonctions qui relèvent actuellement de la SRTAS du MCU, ces nouvelles dépenses nettes sont des dépenses minimales.

Recommandation 14

Le MCU devrait fournir aux collèges et à la Commission des relations de travail dans les collèges (CRC) les fonds nécessaires à l'élaboration d'un système informatique complet des ressources humaines devant servir à l'échelon local et au niveau provincial. Ce système devrait être élaboré par la DGRTC, en collaboration avec le SEFPO et la CRC. Les coûts fixes devraient être d'environ 200 000 $.

Recommandation 15

Les principales décisions de la DGRTC, y compris la ratification des mandats et des conventions collectives, devraient être prises à la "double majorité", soit une majorité des collèges représentant également une majorité des membres des unités de négociation respectives.

Recommandation 16*
Les conventions collectives devraient également être ratifiées par le syndicat selon le principe de la double majorité des voix, soit une majorité des collèges et une majorité des voix exprimées.

La Figure 11.1 illustre la structure recommandée et les fonctions du gouvernement, de l'ARTC, de la DGRTC et des services des ressources humaines des collèges.

11.4 FONDEMENT DES RECOMMANDATIONS

11.4.1 La Direction générale des relations de travail dans les collèges DGRTC)

Il n'est pas nécessaire d'expliquer longuement le caractère indispensable de la compétence technique dans les négociations. Le budget global des salaires et des avantages sociaux du réseau collégial s'élève à plus de 750 000 000 $. La gestion responsable de ce budget exige des négociations judicieuses. Dans un régime fondé sur la négociation provinciale, il est essentiel de compter sur une direction générale centralisée des relations de travail pour donner au système un dosage équilibré de professionnalisme et d'uniformité. Les attributions et les caractéristiques du directeur de la DGRTC sont indiquées aux Figures 11.2 et 11.3.

La DGRTC devra compter sur du personnel additionnel, soit un agent des relations de travail, un analyste et un service de secrétariat. En outre, il faudra des budgets importants pour les déplacements et les communications, pour permettre au directeur de la DGRTC et à l'agent des relations de travail de nouer avec les collèges les rapports indispensables au maintien de l'équilibre entre la centralisation et la décentralisation des relations de travail. Il se peut que les besoins au plan des ressources augmentent avec le temps, mais il serait suffisant pour l'instant que la direction dispose de ce personnel additionnel.

Relations avec le Conseil des affaires collégiales
Selon son nouveau mandat, le CAC s'occupe de planification à long terme et conseille le gouvernement. Les incidences financières de

FIGURE 11.1

ASSOCIATION DES RELATIONS DE TRAVAIL DANS LES COLLÈGES (ARTC)

MCU

LES 22 COLLÈGES

ASSOCIATION DES RELATIONS DE TRAVAIL DANS LES COLLÈGES
(ARTC)

PRÉVISIONS
ESTIMATIONS

COMITÉ DIRECTEUR

MANDAT

DIRECTION GÉNÉRALE
DES RELATIONS DE TRAVAIL DANS LES COLLÈGES
(DGRTC)

Service des ressources
humaines du collège

la DGRTC sur cette planification dépendent dans une certaine mesure de la politique des négociations, et vice-versa. La DGRTC devrait être utile au CAC en établissant des prévisions financières et des énoncés sur les incidences des politiques et des programmes sur les relations de travail.

Consultations sur les salairers et avantages sociaux des employés non syndiqués

Dans un établissement syndiqué, les cadres et employés non syndiqués ont souvent l'impression de n'avoir pas de mécanisme approprié pour discuter de leurs salaires et avantages sociaux. Il semble que ce soit le cas dans le réseau collégial. Un mémoire de l'Association provinciale du personnel administratif (APPA) indique un sentiment généralisé de négligence. Ainsi, lorsque la la charge de travail et les vacances étaient négociées pour les employés non syndiqués, les membres de l'APPA n'ont pu faire modifier leurs conditions de travail. Ce n'est pas qu'ils s'attendaient à un traitement identique, mais ils avaient l'impression que personne ne leur prêtait l'oreille.

Les négociations ou plutôt, dans ce cas, les consultations du CAC sont incompatibles avec le nouveau mandat du Conseil. Comme il n'y a pas d'autre mécanisme pour traiter de la rémunération, des avantages sociaux et des autres conditions de travail du personnel administratif non syndiqué, la nouvelle DGRTC devrait assumer cette fonction au nom des collèges.

Le processus décisionnel des agents négociateurs

Les agents négociateurs de la partie patronale et de la partie syndicale doivent prendre un certain nombre de décisions sur le caractère approprié de leur mandat et sur la ratification de la convention négociée entre les deux parties. Un grand nombre de ces décisions font l'objet d'un consensus, mais le vote est parfois requis, voire obligatoire pour la ratification de la convention, la grève ou le lock-out.

Du côté de la partie patronale, on s'inquiète parfois du fait qu'une majorité simple, par exemple 12 collèges sur 22 ou "50 pour

FIGURE 11.2

FONCTIONS DU DIRECTEUR, DGRTC

- Diriger des recherches sur la négociation collective faisant appel à la collecte et au traitement des données d'une gamme variée de sources, notamment des collèges, des centres de recherche sur la rémunération et les avantages sociaux, des enquêtes auprès des employés, des services gouvernementaux et d'autres sources;

- en collaboration avec les présidents et les services des ressources humaines des 22 collèges, élaborer un consensus sur les priorités de négociation;

- fournir des prévisions au MCU pour faire en sorte que les ressources financières appropriées soient fournies aux collèges;

- négocier des conventions collectives avec les syndicats représentant les employés syndiqués, et consulter les représentants du personnel non syndiqué des collèges;

- expliquer les conventions aux collèges et mettre sur pied les programmes d'information nécessaires pour faire en sorte qu'elles soient bien comprises;

- maintenir un juste équilibre entre la centralisation des questions qui ont des incidences sur l'ensemble du réseau et celles qui relèvent proprement des relations de travail à l'échelon local;

- superviser l'administration de la convention collective à l'échelon local et à l'échelon du réseau;

- établir des rapports constructifs de consultation avec les associations d'employés de façon à dissiper les malentendus et à régler les problèmes qui surgissent entre les rondes de négociations.

FIGURE 11.3

QUALIFICATIONS DU DIRECTEUR DE LA DGRTC

- Une expérience d'au moins dix ans en négociation collective, en qualité de négociateur en chef dans une négociation multipatronale ou multi-établissements;
- une expérience des négociations dans le secteur public, de préférence en éducation;
- des aptitudes reconnues en relations interpersonnelles, notamment en résolution de problèmes, en négociation et en communications orales et écrites;
- une expérience en matière d'assainissement des relations de travail.

cent plus 1" des étudiants ou du personnel équivalent à plein temps, puisse faire en sorte d'accorder la prédominance aux petits collèges (dans le cas de "un collège, un vote") ou aux grands collèges (dans le cas d'une majorité d'étudiants ou du personnel).

La meilleure façon d'aborder ces situations est de recourir à une "double majorité", les décisions étant prises par une majorité de collèges représentant une majorité des élèves ou du personnel. Il semblerait relativement simple dans le réseau collégial de déterminer le nombre de membres de chaque unité de négociation, et le système de la double majorité est donc recommandé.

Ce système n'est pas sans présenter de difficulté. La double majorité pourrait susciter la formation de coalitions singulières entre des collèges assez modestes détenant un vote prépondérant. Mais selon une étude effectuée par le professeur Ann Francescon, compte tenu du nombre considérable de combinaisons (plus de 5000) comportant 12 collèges ou plus regroupant "50 pour cent plus un" des voix des étudiants, la probabilité qu'il se forme des coalitions de ce genre est extrêmement mince.[6]

Selon le SEFPO, l'imposition d'un pareil régime au syndicat constituerait une ingérence dans la constitution ou les affaires internes du syndicat. Néanmoins, la logique qui s'applique à la partie patronale s'applique également à la partie syndicale. La double majorité vise, entre autres choses, à sensibiliser davantage les agents de la table centrale de négociation aux questions qui touchent leurs membres. C'est là précisément ce qu'il faut dans les collèges, et cette recommandation accordera encore plus d'importance aux négociations locales complémentaires.

---

6 Ann Francescon, "CAAT Contract Ratification - Effect of Double Majority System", octobre 1987. Cette étude est fondée sur le nombre d'étudiants équivalents à plein temps plutôt que sur le nombre de membres des unités de négociation. Mais il y a une corrélation presque parfaite entre ces deux variables.

12
LES RELATIONS DE TRAVAIL DANS LES COLLÈGES

La commission a décrit jusqu'ici la négociation à l'échelon provincial, mais elle a aussi étudié les relations de travail dans les collèges. Ce deuxième aspect est particulièrement important compte tenu de la recommandation visant à favoriser les négociations locales et de la reconnaissance du caractère complexe des rapports qui existent entre la négociation et l'administration des conventions à l'échelon local et à l'échelon provincial.

12.1 SITUATION ACTUELLE

Aux termes de la LNCC,[1] chaque collège est l'employeur de son personnel enseignant et de son personnel d'appui. Tout en étant régi par les mêmes conventions collectives, chaque collège a des méthodes, des pratiques et des traditions qui lui sont propres. En outre, un grand nombre de collèges ont conclu des ententes locales qui ne s'appliquent qu'à un collège particulier.

Les collèges ont accumulé un très grand nombre de griefs, qui sont présentés en arbitrage, mais cette commission doute de la validité de ces données compte tenu des lacunes de la base de données des collèges et de la SRTAS. Comme le montre le Tableau 12.1, le taux des sentences arbitrales dans l'ensemble du réseau est de 3,1 par 1000 employés visés par les conventions collectives, contre 1,6 par 1000 dans le cadre de la LNCEC[2] et 1,2 par 1000 dans le cadre de la LRT.[3] Il importe de souligner

---

1 Loi sur la négociation collective dans les collèges, L.R.O. 1980, c. 74.

2 Loi prévoyant la négociation collective pour les employés de la Couronne, 1972, c. 67.

3 Loi sur les relations de travail, L.R.O. 1980, c. 228

que les données relatives aux collèges ne comprennent pas les arbitrages prévus par la convention collective du personnel enseignant sur la charge de travail ou le système de classement des emplois de la convention du personnel d'appui. La SRTAS ne fait pas le suivi de ces arbitrages internes, et les données communiquées à la commission par les collèges peuvent ne pas être comparables d'un collège à l'autre.

TABLEAU 12.1

DONNES COMPARATIVES SUR LES SENTENCES ARBITRALES

	Collèges	Commission d'arbitrage des griefs	Ministère du Travail
Sentences arbitrales (1987)	43	98	1 800
Personnes touchées	13 800	60 000	1 400 000
Taux par 1000 personnes	3,1	1,6	1,2

Source: Compilation fondée sur les données fournies par la SRTAS de la Direction des affaires collégiales du MCU, la Commission de règlement des griefs et le Bureau d'arbitrage du ministère du Travail.

Dans l'unité de négociation du personnel d'appui, les sentences arbitrales ont plus que doublé au cours des sept dernières années, mais ont augmenté de 500 pour cent dans l'unité de négociation du personnel enseignant (Tableau 12.2). Après avoir atteint un sommet en 1984, le nombre d'arbitrages (à l'exclusion de ceux découlant des dispositions sur la charge de travail) a baissé à environ 30 par an pour le personnel enseignant, et 11 pour le personnel d'appui; cette baisse enregistrée par la SRTAS a coincidé avec l'instauration d'arbitrages locaux sur la charge de travail, qui ne sont pas relevés par la SRTAS.

TABLEAU 12.2

SENTENCES ARBITRALES

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Personnel enseignant	5	13	39	40	64	31	35	32
Personnel d'appui	6	1	9	9	16	16	13	11

Note: Ces données ne comprennent pas les arbitrages relevant des articles des conventions collectives de 1985-1987 sur la charge de travail ou la classification des emplois.

Source: Compilation fondée sur les données fournies par la SRTAS de la Direction des affaires collégiales du MCU.

Dans chaque collège, au moins une personne est responsable de la gestion des ressources humaines. Mais ce n'est que dans 13 des 22 collèges que ce responsable relève directement du président du collège; dans huit autres, il relève d'un vice-président ou d'un administrateur de second niveau, et dans un cas d'un cadre de troisième niveau. Les directeurs des ressources humaines ont tous une formation approfondie: 17 sur 22 sont diplômés universitaires, et la plupart ont étudié la gestion du personnel ou les relations de travail. Mais 12 sur 22 ont une expérience de cinq ans ou moins en gestion des ressources humaines (Tableau 12.3).

Si un grand nombre de personnes ont présenté des observations sur les relations entre les équipes de négociation, d'autres ont pu évaluer l'état des relations de travail à l'échelon local. Ainsi, Walter Pitman souligne que le moral des enseignants, du personnel d'appui, des cadres intermédiaires, des présidents et des administrateurs est à la baisse.[4] Sans faire de distinction entre les différents groupes d'employés, il indique que chacun a des rapports "de confrontation" qui nécessitent un changement de culture en vue de résoudre les problèmes. Skolnik avait également

---

4 "The Report of the Advisor to the Minister of Colleges and Universities on the Governance of the Colleges of Applied Arts and Technology", par Walter Pitman, juin 1986, p. 4.

TABLEAU 12.3

QUESTIONNAIRE SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

COLLÈGES	Administrateur principal Ressources humaines (RH) (Titre)	Supérieur (Niveau)	En poste depuis (années)	Expérience antérieure (années)	Diplômes	Perf.pr. RH ou Rel.tr.	Subor-donnés
Algonquin	Directeur, RH	1	3,5	13,5	B.A. (Arts et Sc.S.)	X	3
Cambrian	Directeur du personnel	2	11	8	B.Comm. (Rel.ind.)	X	1
Canadore	Directeur, Serv. du pers.	2	1,6	5,4	B.Comm. (Rel.ind.)	-	-
Centennial	Directeur. Serv. du pers.	1	0	18	B.Sc. et B.Éd.	-	3
Conestoga	Directeur, RH	1	5	15	Diplôme	X	-
Confederation	Directeur, Rel. tr.	1	18	2	B.A. (Comm.)	X	2
Durham	Directeur, RH	1	3	5	B.A.	X	1
Fanshawe	Directeur adjoint, RH	3	9	0	B.Sc.	X	-
George Brown	Directeur du personnel	2	1,5	3,5	B.A.	X	-
Georgian	Directeur, Personnel et Paye	2	6	1	B.Sc.	-	3
Humber	Directeur, Centre des RH	2	0,2	15	B.A.	X	2
Lambton	Vice-président, Administration	1	2	3	CGA	-	1
Loyalist	Directeur du personnel	1	2	16	B.A.	-	-
Mohawk	Directeur, RH	1	1	14	M.A. (R.I. et tr.)	X	5
Niagara	Directeur du personnel	1	15	5	Études secondaires	X	-
Northern	Dir.int., RH et Installations	1	1	2	M.A.	-	1
Sault	Dir., RH et Serv.ét.	1	3,5	0	M.A. (Adm.scol.)	X	2
Seneca	Doyen, RH	2	2	0	B.A.	X	6
Sheridan	Directeur, RH	1	10	19	M.Sc. (Aff. et Éd.)	X	1
Sir Sanford Fleming	Dir.gén., Serv.ét., RH et Reg.	1	5	0	B.A.	X	1
St. Clair	Dir., Serv. du pers.	2	7	6	B.A. (Hist. 2 ans)	X	1
St Lawrence	Dir., Serv. du pers.	2	15	5	B.A.	X	1

évoqué la "piètre qualité des rapports de négociation"[5] entre les parties dans l'unité du personnel enseignant.

Michael Monty a fait des recherches sur les relations de travail dans plusieurs collèges.[6] Ses conclusions corroborent les perceptions d'autres observateurs tiers: à l'échelon local, le climat est marqué par un niveau extrêmement faible de confiance et un manque d'acceptation de la légitimité du rôle du syndicat par la direction, et du rôle de la direction par le syndicat. Le personnel d'appui et le personnel enseignant qui ont participé à l'étude avaient si peu confiance en la direction que Monty a eu du mal à trouver des gens qui acceptaient d'être interviewés, de crainte que la direction l'apprenne et sévisse. Pour des raisons analogues, il a éprouvé des difficultés infiniment plus grandes pour enregistrer des entrevues au magnétoscope.

12.2 RÉFLEXIONS

12.2.1 Les conflits dans les collèges

Un grand nombre des problèmes que le réseau collégial a connus à la fin des années 70 et au début des années 80 se situent à l'origine à l'échelon de chaque collège.

Au début des années 80, les collèges ont connu une période de restrictions financières. Selon Pitman, ils ont alors fonctionné comme "des entreprises industrielles" et non des "établissements de formation" et ont accordé plus d'importance à "l'équilibre budgétaire" qu'à "la qualité de l'enseignement, au processus décisionnel et aux relations de travail". Il décrit également comment ce climat a eu des incidences sur la négociation.[7]

---

5 "Survival or Excellence : Report of the Instructional Assignment Review Committee", par Michael Skolnik, juillet 1985, p. 5.

6 Michael R. Monty, "This Would Be A Wonderful Job If...", septembre 1987.

7 Report on Governance", p. 2.

> "Dans un climat de demandes accrues provenant d'une clientèle en expansion et de ressources moins importantes par élève, les enseignants et le personnel d'appui ont abordé la négociation en cherchant à faire en sorte que leurs salaires et la qualité de leurs conditions de travail ne s'effritent pas au-delà de tout espoir. En soi, la confrontation a canalisé l'énergie des négociations collectives, devenant la principale préoccupation des deux parties."

Les pressions pour un financement accru furent accueillies par une augmentation des inscriptions, du nombre d'élèves par classe et de la charge d'enseignement, et d'autres mesures en vue d'accroître la productivité. Selon Skolnik, les rapports entre les parties à la négociation dans l'unité du personnel enseignant se sont gâtés lorsque le gouvernement a commencé à réduire le financement.[8] Les efforts administratifs ont alors porté sur les difficultés de fonctionnement dans un contexte de ressources réduites, suscitant dans chaque collège et entre les collèges la recherche d'une gamme variée de moyens en vue d'administrer les conditions de travail des employés syndiqués et non syndiqués.

La réduction du financement a aussi incité le syndicat à jouer un rôle plus grand dans le processus décisionnel des collèges. Dans les conventions collectives 1982-1984 du personnel d'appui et du personnel enseignant, de nouvelles clauses ont été ajoutées sur les difficultés financières, prévoyant que le syndicat devait être avisé sans délai d'une perte d'emploi attribuable à des difficultés financières et pouvait présenter des recommandations et des solutions de rechange. Ces nouvelles restrictions sur le déplacement des membres des unités de négociation incitèrent les administrateurs à recourir davantage aux services moins coûteux des employés à temps partiel, à charge partielle et engagés pour une période limitée. Ces employés pouvaient être engagés et mis à pied sans que les administrateurs soient tenus de respecter les dispositions des conventions sur le licenciement et la cessation d'emploi, qu'ils considéraient comme des mesures longues et coûteuses.

---

8 "Survival or Excellence", p. 42.

Simultanément, les nouvelles technologies faisaient leur entrée dans les collèges. Préoccupé par les incidences de ces changements sur ses membres, le syndicat a fait insérer dans la convention des dispositions sur la façon de procéder aux mutations découlant d'un changement technologique. Pour bien des directeurs et administrateurs, cela représentait un effritement additionnel des droits et de l'autonomie de l'employeur.

Si ces facteurs externes ont influé sur l'administration des conventions collectives, il ne faut pas non plus sous-estimer l'effet des négociations prolongées, qui ont aggravé le climat d'incertitude et d'insécurité dans les collèges. La guerre de propagande, le dénigrement qui se reflète dans les documents du syndicat. les accusations de mensonges, d'hypocrisie et d'autres crimes odieux ont aggravé le climat d'inquiétude et d'agitation dans les collèges. Plusieurs personnes qui ont accepté d'être interviewées par Michael Monty ont qualifié cette période de négociation de stressante. Pitman déclare également que son rapport se ressent de "la vague de mécontentement sous-jacente à la ronde actuelle de négociations".[9]

Si tous ces facteurs ont contribué à la piètre qualité du climat des relations de travail à l'échelon des collèges, bien d'autres facteurs ont également joué un rôle important. Le facteur le plus souvent évoqué est le manque de sentiment de participation à la convention, découlant de la séparation existant entre les personnes qui négocient la convention et celles qui l'administrent. Pitman résume ainsi ce problème:[10]

> "Actuellement, l'employeur et la section syndicale locale peuvent récuser toute responsabilité dans la convention négociée, en la refilant à la table centrale."

---

9 "Report on Governance", p. 2.

10 Ibid., p. 19

Ce qui aggrave ce manque de sentiment de participation éprouvé par les collèges à l'échelon local, c'est la division des tâches qui existe entre l'organisation locale et l'organisation provinciale touchant la négociation collective. Les tâches administratives du Conseil sont même exercées par un troisième organisme administratif -- la SRTAS de la Direction des affaires collégiales, du MCU. Comme l'indique Pitman, et comme nous l'avons longuement souligné au chapitre précédent, il est commode pour les collèges de refiler les responsabilités à cet organisme central, puis de ne pas suivre ses suggestions.

Si la négociation est centralisée par le CAC, les collèges protègent pour leur part leur autonomie locale et ont manifesté beaucoup de résistance à toute forme d'intervention qui favoriserait ce sentiment de participation. En plus de refuser l'aide offerte par la SRTAS, les collèges ont aussi refusé l'aide prévue par les programmes de relations par objectifs et de médiation préventive offerts par la CRC au début et au milieu des années 80.[11]

La SRTAS, du MCU, qui centralise les relations de travail, manque d'autorité et d'influence et ne s'est pas dotée du système informatique de gestion des ressources humaines qui lui permettrait d'assurer le suivi des conditions de travail dans l'ensemble du réseau ou dans chacun des collèges.

12.2.1 Uniformité et souplesse

La gestion des ressources humaines est un art qui exige un équilibre délicat entre l'uniformité et la souplesse. L'uniformité consiste à traiter les questions analogues de façon analogue dans des circonstances analogues. La souplesse exige des gestionnaires qu'ils tiennent compte dans leurs décisions des circonstances variées

---

11 Entre le 4 mars 1983 et le 25 septembre 1984, la CRC a visité 14 collèges pour sensibiliser leurs administrateurs à ses programmes de relations par objectifs et de médiation préventive.

des situations différentes. Il n'y a pas de code de règlements permettant aux gestionnaires de suspendre leur jugement critique par respect pour la procédure bureaucratique.

Mais lorsque le jugement critique intervient, qu'il s'agisse de déterminer ce qui constitue une charge de travail raisonnable ou de classer un emploi, il peut donner prise à un sentiment d'injustice. Et dans un réseau qui comprend 22 collèges, il est inévitable qu'il y ait des normes et des interprétations différentes selon les services et les collèges.

L'une des façons de réduire au minimum ce manque d'uniformité est de centraliser le processus décisionnel. On aboutirait ainsi, du moins en principe, à une interprétation des conventions collectives, des règlements et des politiques qui lierait tous les collèges du réseau. Il y aurait moins de confusion découlant d'un grand nombre de décisions arbitrales qui arrivent à des conclusions différentes en interprétant la même convention collective.

Mais ce genre de centralisation va à l'encontre de la souplesse et est incompatible avec l'objectif visant à faire en sorte que les plaintes et les griefs soient réglés à l'échelon hiérarchique le plus bas possible de l'organisme par ceux qui connaissent bien la question et son contexte. En outre, dans un réseau important, la centralisation aurait pour effet de retarder indûment le règlement des conflits et de les exacerber.

La solution de rechange, c'est de former du personnel de maîtrise et des cadres supérieurs pour qu'ils comprennent bien la lettre et l'esprit de la convention collective et des autres politiques. En outre, ces personnes ont besoin d'une excellente formation en relations interpersonnelles, pour bien s'acquitter de leurs obligations dans le cadre de la convention collective. Cette formation exige davantage que l'organisation traditionnelle de séminaires d'une demi-journée ou d'une journée, au cours desquels on apprend des techniques; il faut beaucoup plus de temps pour apprendre comment les appliquer.

12.2.3 La perspective des ressources humaines

À l'occasion, même les administrateurs les mieux formés ont besoin d'aide. Il est rare en effet qu'ils soient suffisamment exposés aux problèmes qui peuvent découler d'une convention collective pour aiguiser leur connaissance et leur jugement sur l'ensemble des aspects. En outre, leur perspective est généralement limitée aux responsabilités qui relèvent de leur propre secteur. Ils ont souvent besoin d'avoir une perspective plus générale et de connaître la façon dont des questions semblables sont réglées ailleurs dans d'autres services ou dans d'autres collèges. C'est pourquoi il est indispensable que des organismes aussi importants que la plupart des collèges se dotent d'un service des ressources humaines qui soit compétent et reconnu. Ce service devrait servir de conseiller et d'interprète aux administrateurs dont la responsabilité est de gérer les ressources humaines.

Un grand nombre des décisions prises dans les collèges ne sont pas des décisions qui concernent les ressources humaines ou les relations de travail dans le sens étroit de ces termes. La mise sur pied ou l'abandon d'un programme, la répartition des locaux, la localisation ou l'élargissement d'un campus, et bien d'autres questions ont toutes des incidences directes ou indirectes sur les ressources humaines. Mais il arrive trop souvent que ces incidences deviennent apparentes à la fin plutôt qu'au début du processus décisionnel ou de la planification. Bien des organismes ont constaté que l'une des façons d'éviter cette situation est de faire valoir la perspective des ressources humaines dès que des décisions sont envisagées par le comité directeur ou tout autre organisme décisionnel.

12.3 RECOMMANDATIONS

Les recommandations de ce chapitre visent quatre objectifs:

- assurer un équilibre harmonieux entre l'uniformité et la souplesse dans l'administration des conventions collectives dans les collèges;
- favoriser le règlement des conflits dans les collèges au niveau hiérarchique le plus bas possible;

- considérer toutes les décisions importantes prises dans les collèges dans la perspective des ressources humaines;

- accroître la compétence des spécialistes des ressources humaines des collèges pour qu'ils puissent préparer et négocier des ententes locales complémentaires avec les sections syndicales locales.

Recommandation 17*

Amender la LNCC en vue d'établir pour l'ensemble du réseau une catégorie de griefs qui seraient considérés comme des griefs entre l'Association des relations de travail dans les collèges (ARTC) et l'association d'employés.

Recommandation 18

Transférer à la Direction générale des relations de travail dans les collèges (DGRTC) les fonctions de la SRTAS du MCU et la charger de conseiller les collèges sur l'administration des conventions, tout en s'assurant que l'administration demeure à l'échelon local des collèges, sauf pour les griefs de l'ensemble du réseau.

Recommandation 19

La DGRTC devrait élaborer avec les directeurs des ressources humaine dans les collèges et les associations d'employés, un programme de formation en administration des conventions, fondé sur les conventions collectives des collèges et faisant partie du perfectionnement professionnel des administrateurs et des directeurs du personnel enseignant et du personnel d'appui, ainsi que des délégués et des dirigeants syndicaux.

Recommandation 20

La compétence en matière d'administration de la convention collective devrait faire partie des critères des systèmes d'évaluation du rendement utilisés dans les collèges à l'intention des directeurs et des administrateurs.

Recommandation 21

La DGRTC devrait faire la collecte, l'analyse et la diffusion des interprétations des sentences arbitrales rendues à

l'intérieur du réseau, y compris celles découlant des dispositions sur la charge de travail et le classement des emplois, même si elles ne lient pas les autres collèges.

Recommandation 22
Chaque collège devrait avoir un spécialiste de la gestion des ressources humaines, au niveau des vice-présidents, qui participe activement aux décisions du comité de direction, même si ces décisions n'ont apparemment rien à voir avec une définition étroite des relations de travail.

Recommandation 23
La DGRTC devrait élaborer, en collaboration avec les collèges et le SEFPO, une enquête sur les relations de travail, qui serait administrée au moins deux fois l'an, en vue de bien connaître le climat des relations de travail.

12.4 FONDEMENT DES RECOMMANDATIONS

12.4.1 Uniformité et souplesse

Ces recommandations découlent de la nécessité de maintenir un juste équilibre entre l'uniformité et la souplesse dans l'administration de la convention. Cet équilibre est toujours difficile, et il y a trop de situations dans lesquelles une tendance excessive vers la centralisation a entraîné une bureaucratisation de l'administration de la convention, ou dans lesquelles une centralisation réduite a entraîné un manque d'uniformité qui a eu pour effet de compliquer la négociation collective centralisée. Il importe de tenir compte des tensions de cette nature, ce qui relèverait de la responsabilité conjointe du directeur des relations de travail de la DGRTC et des directeurs des ressources humaines dans les collèges.

12.4.2 Formation et perfectionnement

La recommandation touchant la mise sur pied d'un programme de perfectionnement à l'intention de tous les directeurs et administrateurs qui participent d'une façon ou d'une autre à l'administration de la convention, n'est pas présentée à la légère. Pour que la convention soit bien administrée -- et il

importe qu'elle le soit -- l'élaboration d'un tel programme n'est pas une tâche peu importante. Il est relativement facile de consacrer une journée à l'étude d'une convention collective et à la révision des étapes de la procédure de règlement des griefs et des rôles et responsabilités des parties. Mais c'est une chose tout à fait différente d'élaborer un programme permettant au personnel de maîtrise d'acquérir la compétence nécessaire pour bien administrer une convention collective.

Dans le cadre d'un programme complet de formation théorique et pratique, les participants auront besoin d'au moins cinq jours complets pour bien comprendre les notions, maîtriser les techniques et s'en servir avec assurance. En outre, ces connaissances auront besoin d'être mises à jour de temps en temps -- probablement une journée de formation par année. L'élaboration judicieuse d'un programme de formation présente bien des avantages. Non seulement les administrateurs et les directeurs pourront mieux administrer la convention collective, mais l'affectation explicite de ressources en vue de leur formation manifestera l'engagement des cadres supérieurs des collèges à l'égard de l'administration efficace de la convention. De simples exhortations, sans que soient prévus le temps et les ressources nécessaires, seraient sans aucun doute interprétées comme n'ayant guère d'importance.

Idéalement, ce programme devrait être élaboré et dispensé en collaboration avec les associations d'employés. L'expérience montre que cela est parfaitement possible, et que la collaboration avec les syndicats est très utile pour élaborer et dispenser ce genre de programme. Cette collaboration permet de mieux connaître les perspectives et les expériences syndicales, et la non-participation du syndicat peut donner l'impression que ce programme de formation est "antisyndical". En fait, l'organisation conjointe de ces programmes peut contribuer à une meilleure compréhension et à l'établissement de rapports constructifs au niveau collégial.

12.4.3 Diffusion de l'information sur les relations de travail

L'une des fonctions importantes de la DGRTC est de s'assurer que chaque collège connaît bien les décisions prises par les arbitres ou par les parties elles-mêmes à l'échelon du réseau ou à celui de chaque collège. Cela nécessitera une collaboration étroite entre la DGRTC et le service des ressources humaines de chaque collège, ainsi que la distribution aux administrateurs d'un bulletin sur les relations de travail.

12.4.4 Évaluation du rendement

Lorsqu'une activité est essentielle, il convient d'en souligner constamment l'importance. Il n'y a pas de meilleure façon de le faire que par le biais du système d'évaluation du rendement. Inversement, si les directeurs ne sont pas évalués sur leur compétence en matière de gestion des ressources humaines, y compris au plan de l'administration de la convention, il est alors difficile de les convaincre que cette question constitue une priorité pour la haute direction. Dans chacun des collèges, il existe un système d'évaluation, simple ou relativement complexe. Ce système devrait inclure l'administration de la convention parmi les critères importants, et les collèges qui ont un système de gestion par objectifs ou par résultats devraient établir des objectifs touchant les griefs, les arbitrages, la formation et le perfectionnement en administration de la convention, etc.

12.4.5 Situation de la gestion des ressources humaines

La recommandation sur la participation des cadres supérieurs des ressources humaines au processus décisionnel du comité directeur est fondée sur deux observations. Tout d'abord, tous les cadres supérieurs pensent qu'ils sont des gestionnaires des ressources humaines. En fait, ils ont des priorités différentes et n'ont généralement pas les connaissances particulières propres aux spécialistes expérimentés en ressources humaines.

En deuxième lieu, la participation d'un cadre supérieur des ressources humaines au comité directeur vise à assurer un meilleur équilibre à ce comité. Lors de la discussion des budgets, il importe de tenir compte à la fois de la perspective des ressources

humaines et des relations de travail et de la perspective propre aux programmes d'enseignement. Les incidences immédiates et à long terme des décisions stratégiques et opérationnelles doivent être évaluées à la fois dans les perspectives de la gestion des ressources humaines et des relations de travail. En général, un directeur des ressources humaines de rang inférieur relevant par exemple d'un vice-président ne peut fournir cette perspective et participer efficacement aux réunions du comité directeur. Le statut du directeur est important, et l'égalité de statut est nécessaire pour atteindre l'équilibre requis entre la convenance opérationnelle et une bonne gestion progressiste des ressources humaines. La présence d'un cadre supérieur de statut élevé pour assurer avec compétence la direction des ressources humaines a aussi pour effet de manifester avec éloquence aux autres directeurs et aux représentants des employés quelles sont les priorités de la haute direction.

12.4.6 Enquête sur les relations de travail

Si l'on ne dispose pas de données fiables sur l'évolution des relations de travail, il est presque impossible de porter attention aux domaines qui exigent une intervention avant l'éclatement d'une crise. Ces études sur l'évolution des attitudes et des préoccupations des employés devraient être un élément du système intégré de gestion tout aussi courant que les prévisions budgétaires mensuelles et trimestrielles. Elles font d'ailleurs partie des outils courants de gestion dans les meilleures entreprises.

12.4.7 Financement des activités de la DGRTC

Ces diverses activités, par exemple les programmes de formation et les enquêtes sur le personnel, nécessitent des fonds, qui devraient provenir de chacun des collèges et être administrés par la DGRTC. Aucune recommandation n'est ici présentée sur cette question, qui devrait être laissée à la décision de la DGRTC. Mais dans le processus de financement des collèges, il importe de reconnaître qu'ils doivent faire ce genre de travail.

13
LES UNITÉS DE NÉGOCIATION

Une unité de négociation est un groupe d'employés reconnu par la loi comme unité appropriée aux fins de la négociation. Le présent chapitre porte sur la composition des unités de négociation dans les collèges. Il traite de plusieurs questions contestées, notamment les suivantes:

- quels groupes d'employés devraient avoir le droit de négociation, et quels groupes devraient être exclus de la négociation dans le cadre de la LNCC?[1]
- à quelles unités de négociation les employés devraient-ils appartenir?
- les employés qui ont le droit de négociation et ne sont pas actuellement membres des unités de négociation devraient-ils être tenus d'être membres des unités de négociation expressément désignées ou avoir le droit de vote sur cette question?
- l'agent négociateur actuel devrait-il automatiquement avoir le droit de représenter les nouvelles unités de négociation qui seront constituées?
- quels sont les mécanismes d'adaptation nécessaires pour assurer une intégration relativement harmonieuse des employés des nouvelles unités de négociation?

13.1 SITUATION ACTUELLE

Il y a plusieurs catégories d'employés dans les collèges qui ne peuvent actuellement participer à la négociation collective par suite des exclusions prévues dans la LNCC et des décisions de la Commission des relations de travail de l'Ontario (CRTO) selon

---

1 Loi sur la négociation collective dans les collèges, L.R.O. 1980, c. 74, a. 1(b). Voir en particulier les Annexes I et II de la loi.

lesquelles la Loi sur les relations de travail[2] ne s'applique pas aux employés des collèges.[3] Les groupes exclus les plus importants sont les suivants:

Personnel enseignant
Personnes à temps partiel qui enseignent six heures ou moins par semaine.

Conseillers et bibliothécaires engagés à temps partiel.

Personnes engagées pour une période limitée d'une durée maximale de douze mois au cours d'une période de 24 mois.

Personnes de rang supérieur à celui de président, chef de département, doyen ou administrateur principal.

Personnel d'appui
Personnes qui travaillent moins de 24 heures par semaine.

Personnes engagées pour des projets de nature non récurrente, notamment les employés occasionnels et les personnes engagées pour une période limitée.

Étudiants engagés dans le cadre d'un programme d'éducation coopérative dans un collège, une école ou une université.

13.2 RÉFLEXIONS

13.2.1 Recours aux employés à temps partiel et engagés pour une période limitée

La question des employés à temps partiel a constamment été une source de frustration pour le syndicat et un problème qui a périodiquement fait l'objet de négociations collectives. Ces employés ne sont pas membres du syndicat ou des unités de négociation représentées par le SEFPO, mais le syndicat s'est senti obligé de les représenter, en partie par suite d'une préoccupation véritable pour le sort des employés à temps partiel et engagés pour une période limitée, mais aussi en raison d'un intérêt syndical légitime. Si le recours à ces employés est moins coûteux en raison de salaires et d'avantages sociaux inférieurs, ou permet une plus

---

2 Loi sur les relations de travail, L.R.O. 1960, a. 202.

3 Voir le chapitre 4.2.1 pour une description des événements pertinents.

grande souplesse parce qu'ils ne peuvent se prévaloir des dispositions de la convention sur le licenciement et le rappel au travail, l'employeur est alors tenté de transformer un nombre accru de postes en postes à temps partiel et d'y nommer des employés à temps partiel ou pour une période limitée. Sans une vigilance extrême de la part du syndicat, cela pourrait réduire les emplois des unités de négociation, menacer la sécurité d'emploi de leurs membres et faire perdre des cotisations syndicales. D'un point de vue administratif, la possibilité de recourir aux ressources les moins coûteuses et les plus souples ne peut être écartée de façon responsable lorsqu'il faut réduire les coûts et qu'il y a suffisamment de personnes qui désirent travailler à temps partiel.

Au cours de toute l'histoire des négociations, l'unité du personnel enseignant du SEFPO s'est de plus en plus intéressée à l'utilisation et au traitement des employés engagés à temps partiel ou pour une période limitée. Le syndicat a constamment cherché à inclure dans l'unité de négociation les enseignants de l'éducation permanente, à empêcher la transformation de postes à plein temps en postes à temps partiel, et à exiger pour les employés engagés pour une période limitée une certaine forme de sécurité d'emploi et des conditions de travail uniformes. Les négociations du personnel d'appui ont également porté sur les employés à temps partiel. Les parties ont cherché notamment à régler les allégations d'utilisation abusive d'employés engagés pour une période limitée en insérant une annexe à la convention collective portant précisément sur ces employés. Il reste cependant la préoccupation concernant l'effritement de l'unité de négociation par un nombre supposément croissant d'employés à temps partiel.

Il semble qu'il pourrait y avoir davantage de problèmes dans l'avenir à cet égard. Selon une enquête de la SRTAS du MCU, le recours aux employés à temps partiel est généralisé tant pour le personnel d'appui que pour le personnel enseignant. Cette enquête couvrant la période du 29 mars au 11 avril 1987 indique qu'il y avait 3870 employés à temps partiel dans le personnel d'appui

engagés par les collèges. Plus de 40 pour cent de l'ensemble des employés sont des employés à temps partiel. Près de 30 pour cent d'entre eux ont un travail régulier dans les collèges, et plus de 20 pour cent un travail semi-régulier. Il est intéressant de souligner que dans chacune des catégories des emplois du personnel de soutien, à l'exception des services informatiques et des postes réservés aux étudiants, plus de 64 pour cent des employés à temps partiel sont des femmes. Ces données sont présentées au Tableau 13.1.

Une enquête analogue auprès du personnel enseignant en avril 1987 indique que plus de 25 pour cent de l'ensemble des heures de contact d'enseignement dans les cours ouvrant droit ou non à des crédits étaient assumées par des employés à charge partielle, à temps partiel de jour, à temps partiel en éducation permanente, ou engagés pour une période limitée ou temporaire. Du point de vue du nombre d'enseignants, les 12 000 employés "autres qu'à plein temps" sont une fois et demie plus nombreux que ceux de l'unité de négociation actuelle, qui en regroupe environ 8 200. Le groupe le plus important est formé par les enseignants à temps partiel en éducation permanente (environ 40 pour cent), qui dispensent 10 pour cent des heures d'enseignement globales. Le nombre d'enseignants de jour à temps partiel et d'enseignants engagés pour une période limitée est relativement égal, soit environ 7 pour cent dans chaque catégorie; mais les enseignants engagés pour une période limitée ont une part disproportionnée des heures de contact d'enseignement (environ 8 pour cent) par rapport aux enseignants de jour à temps partiel (environ 3 pour cent). Ces données sont illustrées au Tableau 13.2. Le ministère n'était pas en mesure de fournir les données relatives aux années antérieures, qui pourraient illustrer l'évolution de l'utilisation des employés engagés à temps partiel ou pour une période limitée.

13.2.2 Le cadre législatif

Le professeur Don Carter, ancien président de la CRTO et directeur du Centre des relations industrielles de l'Université Queen's, et

TABLEAU 13.1

PROFIL DU PERSONNEL D'APPUI DANS LES COLLÈGES

29 mars au 11 avril

Raison (Nom)	NOMBRE D'EMPLOYÉS H	F	TOTAL	Pourcentage de l'ensemble du réseau (%)
Remplacements				
- Invalidité à long terme	1	6	7	0,2
- Invalidité à court terme	22	30	52	1,3
- Congé de maternité	4	37	41	1,1
- Congé prépayé	0	1	1	0,0
- Vacances	1	11	12	0,3
- Plusieurs de ces raisons	3	9	12	0,3
- Divers	54	120	174	4,5
Projets non récurrents	150	238	388	10,0
Étudiants en éduc. coopérative	34	32	66	1,7
En attente d'un brevet	2	2	4	0,1
Travail pour une période limitée	19	49	68	1,8
Travail régulier à temps partiel	207	935	1142	29,5
Travail non rég. à temps partiel	330	544	874	22,6
Étudiants - Régis par l'unité	307	256	563	14,5
- Spéciaux	120	139	259	6,7
- Opérations des coll.	108	99	207	5,3
TOTAL, ENSEMBLE DU RÉSEAU	1 362	2 508	3 870	100,0
Total, membres unité de négoc.			5 628	
TOTAL DU PERSONNEL D'APPUI			9 498	
DURÉE				
1 mois ou moins	48	111	159	4,1
Plus de 1 mois et jusqu'à 3 mois	294	417	711	18,4
Plus de 3 mois et jusqu'à 6 mois	373	521	894	23,1
Plus de 6 mois et jusqu'à un an	478	808	1 286	33,2
Plus de un an	40	84	124	3,2
Durée continue (p.ex., travail régulier à temps partiel	129	567	696	18,0
TOTAL	1 362	2 508	3 870	100,0

Source: Enquête de la Section des relations de travail et des avantages sociaux, juin 1987.

TABLEAU 13.2

PROFIL DU PERSONNEL ENSEIGNANT DANS LES COLLÈGES

avril 1987

COURS OUVRANT DROIT OU NON À DES CRÉDITS

SEPTEMBRE - DÉCEMBRE	ENSEIGNANTS	POURCENTAGE D'ENSEIGNEMENT	HEURES DE CONT. D'ENSEIGNEMENT	POURCENTAGE D'ENSEIGNEMENT
Pr. postsec. à plein temps	6 330	31,7	1 443 240	54,3
Autres programmes	1 571	7,9	483 397	18,2
Total, à plein temps	7 901	39,6	1 926 637	72,5
Charge partielle	1 075	5,4	117 909	4,4
Pr. de jour, temps partiel	1 524	7,6	74 467	2,8
Éduc. perm., temps partiel	7 992	40,0	320 484	12,1
Période limitée	1 206	6,0	208 613	7,9
Travail temporaire	267	1,3	8 246	0,3
Total, autre qu'à plein t.	12 064	60,4	729 719	27,5
JANVIER - MAI				
Pr. postsec. à plein temps	6 330	31,6	1 635 672	54,3
Autres programmes	1 874	9,4	625 037	20,7
Total, à plein temps	8 204	41,0	2 260 709	75,0
Charge partielle	1 137	5,7	134 662	4,5
Pr. de jour, temps partiel	1 558	7,8	83 634	2,8
Éduc. perm., temps partiel	7 447	37,2	270 748	9,0
Période limitée	1 433	7,2	255 725	8,5
Travail temporaire	237	1,2	8 528	0,3
Total, autre qu'à plein t.	11 812	59,0	753 297	25,0

Source: Enquête de la Section des relations de travail et des avantages sociaux, juillet 1987.

le professeur Marlene Cano, de l'Université d'Ottawa, résument ainsi la situation actuelle des employés à temps partiel dans les collèges:[4]

> "Les employés à temps partiel des collèges se retrouvent dans un vide au plan des relations de travail, sans aucun recours à un régime de négociation collective prévu par la loi."

Carter et Cano ont comparé le traitement fait aux employés à temps partiel dans le secteur de l'éducation en Ontario avec celui qu'on leur réserve dans d'autres collèges au Canada, dans la loi qui régit le secteur privé et dans d'autres lois sur le secteur public. Cette comparaison montre que l'exclusion de la négociation collective des employés à temps partiel des collèges n'est pas sans précédent au Canada. Le Nouveau-Brunswick écarte expressément les employés à temps partiel, tandis qu'en Saskatchewan, au Manitoba et en Nouvelle-Écosse, la loi les écarte indirectement en définissant l'unité de négociation. L'Alberta, la Colombie-Britannique, Terre-Neuve, l'Ile-du-Prince-Édouard et le Québec n'ont pas de restrictions pour les employés à temps partiel, qui peuvent faire partie de la même unité de négociation que ceux à plein temps.

Au Canada, la loi sur la négociation collective dans le secteur privé couvre les employés à temps partiel et occasionnels, sans égard au nombre d'heures de travail. La loi fédérale sur la négociation collective dans le secteur public et les lois du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de l'Ontario excluent certains employés à temps partiel et occasionnels de la négociation.

Dans le secteur de l'éducation en Ontario, les employés à temps partiel des universités sont régis par la Loi sur les relations de travail (LRT). Les enseignants des écoles élémentaires

---

4 Donald Carter et Marlene Cano, "Collective Bargaining Status of Part-Time Employees in Canada: The Implications for Ontario's Colleges", août 1987, p. 3.

et secondaires négocient dans le cadre de la Loi sur la négociation collective entre conseils scolaires et enseignants,[5] sauf les enseignants occasionnels, qui sont régis par la LRT. Le personnel d'appui à plein temps et à temps partiel des écoles élémentaires et secondaires de l'Ontario est également régi par la Loi sur les relations de travail.

Selon Carter et Cano, les exemples ci-dessus "indiquent qu'il n'y a pas de justification importante, au plan des relations de travail, pour exclure les employés à temps partiel du processus de négociation collective dans les collèges en Ontario", et il est "très difficile de prétendre que l'exclusion actuelle est une restriction raisonnable". Par rapport au traitement des employés à temps partiel dans la plupart des autres collèges ailleurs au Canada, dans le cadre des autres lois touchant le secteur privé ou le secteur public, et surtout dans les autres secteurs de l'éducation, l'exclusion des employés à temps partiel des collèges en Ontario est singulière, même si ce n'est pas une situation unique. Les auteurs soulignent également que si ces employés à temps partiel sont principalement des femmes, on pourrait soutenir qu'il s'agit là d'une discrimination fondée sur le sexe.

La commission a reçu plusieurs mémoires et un certain nombre d'observations concernant le statut et les conditions de travail des employés engagés à temps partiel et pour une période limitée. Ces mémoires comportaient plusieurs "histoires d'horreur" de contrats multiples auxquels il était mis fin par une cessation d'emploi, d'enseignants faisant plus de 35 heures par semaine, de la cessation d'emploi de moniteurs très qualifiés qui avaient épuisé les heures maximales permises aux employés engagés pour une période limitée et étaient remplacés par d'autres employés engagés pour une même période limitée, etc. Mais il n'existe pratiquement pas de données concrètes disponibles sur l'utilisation, peut-être

---

5 Loi sur la négociation collective entre conseils scolaires et enseignants, L.R.O. 1980, c. 464.

abusive, de cette catégorie d'employés, sinon les preuves anecdotiques du type décrit ici.

Les administrateurs des collèges ont présenté à la commission des prévisions sur les pires conséquences possibles de l'élargissement des unités de négociation, qui se rapportaient presque sans exception aux coûts. Aucun collège, ni le CAC, ni le comité des présidents, ni l'ACAATO n'ont présenté des prévisions sur la nature ou le nombre de programmes qui seraient touchés par l'accréditation des employés à temps partiel! On ne savait rien non plus des possibilités de faire face à ces coûts par une augmentation des droits de scolarité, des subventions ou des autres sources de revenu.

La commission a nettement l'impression que la plupart seraient satisfaits d'une modernisation des unités de négociation, à condition que le gouvernement fournisse les fonds nécessaires pour couvrir les coûts découlant de l'organisation et de la négociation du personnel enseignant et du personnel d'appui engagé pour une période limitée. Mais la plupart des administrateurs des collèges se sont vivement opposés à ce que les enseignants à temps partiel, qui enseignent six heures ou moins par semaine, aient la parité avec les enseignants à plein temps au plan des salaires et de la charge de travail. Dans les programmes comme le dessin ou les arts graphiques, par exemple, un dessinateur local qui est prêt à enseigner un ou deux après-midi par semaine à raison de 30 $ par heure de contact d'enseignement coûterait entre 80 et 100 $ par heure selon la formule actuelle de la négociation collective sur les salaires, les avantages sociaux et la charge de travail.[6] Ces augmentations auraient presque sûrement des effets sur la viabilité de certains programmes, à moins d'une augmentation proportionnelle du financement.

---

6 Cette estimation a été fournie par un doyen de l'éducation permanente, qui a appliqué à cette charge d'enseignement la partie proportionnelle des salaires, des avantages sociaux et de la charge de travail.

La commission se doit de reconnaître qu'elle a été tout à fait incapable d'évaluer l'incidence de ces changements importants sur les coûts de l'enseignement dans les collèges. Ces coûts peuvent être grossièrement évalués, et des efforts ont été faits dans cette voie dans un chapitre ultérieur du rapport. Mais la détermination de leurs incidences sur les programmes d'enseignement nécessiterait une étude très détaillée de tous les programmes et de tous les collèges, et la base de données qui permettrait de faire cette étude n'existe pas actuellement.

13.2.3 Le droit à la syndicalisation

Il existe certains arguments en faveur de la participation des employés engagés à temps partiel ou pour une période limitée à la négociation collective. Le premier, c'est que les collèges sont des établissements d'éducation et des organismes financés par les fonds publics qui doivent donner l'exemple en assumant leurs responsabilités patronales. Comme le souligne la commission d'enquête fédérale sur les emplois à temps partiel,[7] les gouvernements doivent donner l'exemple au secteur privé. L'époque est révolue où l'on pouvait penser que les employés à temps partiel travaillent pour avoir de l'argent de poche; la plupart travaillent par nécessité économique. Certains ont même au moins deux emplois à temps partiel pour arriver à subvenir à leurs besoins.

Pour irrésistible et louable que soit cette approche, il faut reconnaître qu'elle vise à améliorer le sort des travailleurs les moins bien rémunérés, qui sont souvent marginalisés. La situation serait différente s'il s'agissait d'un spécialiste au salaire élevé qui enseignerait occasionnellement par sens du devoir, par fierté ou même pour gagner un revenu d'appoint, et qui recevrait entre 20 et 40 $ pour une heure d'enseignement. On peut même évoquer dans ce cas l'argument de l'égalité, qui n'a cependant pas la force morale associée aux travailleurs marginalisés. La

---

7 "Part-time Work in Canada : Report of the Commissioner of Inquiry into Part-time Work", par Joan Wallace, commissaire, 1983.

réalité, c'est que les employés à temps partiel dans les collèges se situent à ces deux extrêmes, et dans toutes les gammes intermédiaires.

On peut également présenter des arguments tirés de la Charte des droits. Le premier, c'est que ces employés se voient refuser la "liberté d'association".[8] Le deuxième argument, plus convaincant, c'est qu'en raison des recoupements entre la Loi sur les relations de travail, la Loi sur la négociation collective des employés de la Couronne et la Loi sur la négociation collective dans les collèges, et d'une comparaison entre le secteur de l'éducation et le secteur privé en Ontario, ces employés se voient refuser "l'égalité devant la loi".

Le troisième argument en faveur du droit de négociation des employés engagés à temps partiel ou pour une période limitée, c'est que l'exclusion des unités de négociation a constamment été une source de conflits aigus entre les parties au cours des années et continuera de l'être si l'on ne fait rien pour régler la situation.

Plusieurs arguments peuvent être présentés contre la participation de ces employés à la négociation collective. On peut affirmer, par exemple, que les employés à temps partiel ne désirent pas se syndiquer. Ils ont souvent un travail à plein temps ailleurs, sont à la retraite ou travaillent à leur propre compte. Comme on suppose qu'ils ne désirent pas se syndiquer, on en conclut qu'il est donc approprié de leur refuser le droit d'exprimer leur désir par le processus de l'accréditation syndicale. Au mieux, cet argument relève du paternalisme; au pire, il est carrément discriminatoire.

Le deuxième argument, plus raisonnable, c'est que l'accréditation aurait pour effet d'accroître le coût du travail à

---

8 Carter et Cano, p. 9.

temps partiel. C'est là un argument de nature économique, fondé sur l'hypothèse suivante : l'accréditation entraînerait des négociations qui auraient pour effet d'augmenter la rémunération du personnel enseignant et du personnel d'appui à temps partiel, d'accroître proportionnellement leurs avantages sociaux et de réduire la souplesse que permet le recours à ces employés, étant donné que les questions sur la charge de travail et l'ancienneté seraient négociables. Une bonne partie de cet argument d'ordre économique contre la participation des employés à temps partiel à la négociation collective semble ne pas tenir compte de la possibilité de négocier avec ces groupes d'employés des conventions collectives équitables et raisonnables, qui entraîneraient des coûts de main-d'oeuvre acceptables et assureraient une souplesse raisonnable à l'employeur. Comme une augmentation importante des coûts obligerait à abandonner un grand nombre de programmes, il devrait être possible de négocier, entre personnes raisonnables, des conditions de travail raisonnables.

13.2.4 Des unités de négociation appropriées

Si les employés engagés à temps partiel ou pour une période limitée sont autorisés à se syndiquer, il importe de résoudre la question de l'unité de négociation appropriée. Le principe directeur en cette matière est celui de la "communauté d'intérêts". En général, cela veut dire que les employés qui ont des intérêts économiques semblables, des conditions de travail semblables et un travail analogue ou connexe, doivent faire partie de la même unité de négociation.[9]

Dans la composition des unités de négociation, il importe de tenir compte de la complexité plus ou moins grande qui est souhaitée. Les unités de négociation peuvent s'organiser selon deux modèles:

---

9 Pour une étude complète des unités de négociation, voir A.W.R. Carrothers, E.E. Palmer et W.B. Rayner, Collective Bargaining Law in Canada, (Toronto, Butterworths, 1986), pp. 371-396.

- Il pourrait y avoir un grand nombre de petites unités homogènes, comprenant chacune une catégorie déterminée d'employés. Par exemple, il pourrait y avoir une unité de négociation pour les maîtres enseignants à temps plein, une autre pour les maîtres enseignants à temps partiel, une autre pour les employés à charge partielle, une autre pour ceux qui dispensent des cours ouvrant droit à des crédits, une autre pour l'éducation permanente, etc. Il serait relativement facile de négocier des conventions collectives pour chacune de ces unités, mais il y aurait un grand nombre de négociations.

- Il pourrait aussi y avoir un petit nombre de grandes unités hétérogènes, comprenant chacune plusieurs catégories différentes d'employés. Par exemple, il pourrait y avoir une unité de négociation pour les employés à plein temps et à temps partiel, les enseignants des cours de métiers et des programmes postsecondaires, les conseillers et les bibliothécaires, etc. Ces unités de négociation seraient moins nombreuses, mais il serait plus complexe de négocier des conventions collectives couvrant l'ensemble des intérêts de tous les sous-groupes au sein de ces unités de négociation.

Il existe également plusieurs options concernant l'intégration des employés engagés à temps partiel ou pour une période limitée aux unités de négociation:

- ils pourraient faire partie de leurs unités respectives (du personnel d'appui ou du personnel enseignant);

- ils pourraient faire partie de différentes unités (p. ex. les employés engagés pour une période limitée, les employés occasionnels, les enseignants et le personnel d'appui en éducation permanente, etc.);

- ils pourraient décider eux-mêmes, par vote, non seulement de se syndiquer ou non, mais aussi d'appartenir aux unités de négociation existantes ou de constituer des unités distinctes.

Selon la pratique actuelle de la CRTO, il existe des unités de négociation distinctes pour les employés à temps partiel et les employés à plein temps. Mais les employés à temps partiel ayant un travail régulier, par exemple les employés saisonniers qui travaillent à plein temps au cours d'une saison, qui pourraient

être assimilés aux employés engagés pour une période limitée par les collèges, font généralement partie de l'unité de négociation des employés à plein temps. Dans le cadre de la Loi sur la négociation collective des employés de la Couronne, les employés à temps partiel font partie de la même unité de négociation que les employés à plein temps.[10]

Un certain nombre d'arguments militent en faveur de l'intégration des employés engagés à temps partiel ou pour une période limitée dans les unités de négociation existantes. Cette formule permettrait de réduire au minimum la fragmentation des négociations et d'avoir deux négociations pour l'ensemble des employés, une pour le personnel enseignant et l'autre pour le personnel d'appui. Naturellement, il faudrait modifier les conditions de travail en fonction des employés à temps partiel, des employés engagés pour une période limitée, des employés occasionnels, etc. Un grand nombre des employés à temps partiel du groupe du personnel d'appui, ainsi que des employés engagés pour une période limitée dans le groupe d'enseignants, désirent être des employés à plein temps ou ont décidé de s'engager à plein temps dans un travail à temps partiel. À cet égard, ils ont des intérêts communs avec les employés à plein temps au plan de la rémunération, des conditions de travail, des droits d'ancienneté, etc. Des unités de négociation distinctes auraient pour effet d'isoler les employés à temps partiel dans de petites unités de négociation faibles, qui ne leur permettraient pas d'améliorer leur sort. Lorsque les intérêts des employés à plein temps et des employés à temps partiel ne sont pas les mêmes, le syndicat a l'obligation de représenter chaque groupe d'intérêts de façon équitable.

Plusieurs arguments valables militent contre l'inclusion des employés à temps partiel et à plein temps dans les unités de négociation existantes du personnel d'appui et du personnel

---

10 Loi sur la négociation collective des employés de la Couronne, L.R.O. 1980, c. 108, a. 1 (i) vi et 1 (f) vii.

enseignant. Il n'y a guère de communauté d'intérêts entre les enseignants à plein temps et certains groupes d'employés à temps partiel, par exemple les enseignants qui n'ont pas plus de six heures par semaine en éducation permanente et pourraient désirer des emplois à plein temps ailleurs, ou des étudiants qui font un travail à temps partiel comme auxiliaires d'enseignement ou adjoints administratifs. Si les employés à temps partiel appartenaient à la même unité de négociation que les employés à plein temps et étaient perçus comme une menace à la sécurité d'emploi ou de rémunération des employés à plein temps, il leur serait difficile de s'attendre à une représentation égale de la part du syndicat, malgré l'obligation de représentation équitable imposée par la loi. En outre, il y a tellement d'employés à temps partiel dans le personnel enseignant du réseau qu'ils pourraient, sur la base du vote individuel, exercer une très grande influence au sein de l'unité de négociation des employés à plein temps. Cette influence serait démesurée par rapport à leur nombre d'heures d'enseignement et, peut-être, à leur engagement à l'égard du collège. Si les employés à temps partiel faisaient partie de l'unité de négociation existante, cela aurait pour effet d'augmenter les pressions en faveur de l'établissement de conditions de travail proportionnelles, ce qui aurait des incidences graves sur les coûts et la souplesse des collèges. Il serait très difficile d'élaborer des conditions de travail appropriées à la réalité des employés à temps partiel, compte tenu des repères établis par les conditions de travail des employés à plein temps au sein de la même unité de négociation.

13.2.5 L'organisation des travailleurs non organisés

On peut soutenir avec force que les employés du personnel d'appui engagés à temps partiel ou pour une période limitée devraient avoir le droit de se prononcer sur leur intégration à une unité de négociation particulière. En fait, certains iraient même jusqu'à prétendre que le SEFPO ou tout autre syndicat devrait être tenu de suivre le processus général d'accréditation. L'appartenance libre, fondée sur le consensus, à une unité de négociation présente

certains avantages -- cela représente l'exercice maximal des droits individuels. Mais il existe une jurisprudence établie par la CRTO et le Tribunal des relations de travail des employés de la Couronne sur le caractère approprié ou non de cette mesure. Dans l'intérêt de la stabilité et de la sécurité du système, il vaudrait mieux éviter une campagne de syndicalisation inutile.

13.2.6 Modification de la composition de l'unité de négociation

Si de nouvelles unités de négociation davantage hétérogènes sont constituées, cela nécessitera la négociation de nouvelles conditions de travail pour les groupes d'employés exclus jusqu'ici de la négociation collective. Cela ne sera pas facile, et il pourrait bien s'ensuivre quelques années de négociations ardues.

Le syndicat a constamment soutenu lors de ses négociations que "un enseignant est un enseignant", peu importe la matière qu'il enseigne. Il s'est servi de cet argument, par exemple, pour chercher à établir des formules de détermination de la charge de travail applicable aux enseignants, qu'ils enseignent l'anglais langue seconde, l'art de préparer des cocktails, ou la plongée. C'est là une position insoutenable, lorsqu'on l'associe à des règles absolues sur les heures de contact d'enseignement. C'est également une position qui a fortement préoccupé la commission, puisque l'inclusion dans les unités de négociation existantes de groupes tels que les employés du personnel enseignant ou du personnel d'appui engagés pour une période limitée qui pourraient travailler à des projets non continus, aura pour effet d'accroître l'hétérogénéité de ces unités. Pour qu'un grand nombre de ces projets soient viables, il faudra donc négocier des conditions de travail différentes. Cela va naturellement à l'encontre de la position selon laquelle "un enseignant est un enseignant".

On pourrait régler cette question en recommandant la constitution d'un plus grand nombre d'unités de négociation plus homogènes. Cela aurait cependant pour effet de fragmenter considérablement la négociation. Le compromis à faire pour avoir

d'importantes unités de négociation comportant un grand nombre de groupes différents d'employés qui enseignent différents cours, dans des conditions différentes, c'est d'avoir des conditions de travail judicieusement négociées, adaptées à chaque groupe d'employés. Qu'un enseignant à plein temps chargé d'enseigner le dessin année après année ait les mêmes conditions de travail qu'une personne engagée pour une période définie de dix semaines, pour donner une seule série de cours sur le briquetage, dans le cadre des programmes financés par le gouvernement fédéral, voilà qui se justifie difficilement.

Il y a de nombreux exemples d'horaires de travail inhabituels. Le collège Seneca en fournit trois:

Formation en gestion : Cours habituels ou ateliers de fin de semaine
Le programme de formation en gestion comprend une série de 30 heures de cours, habituellement dispensés à raison de 3 heures par semaine. Des cours spéciaux sont également offerts dans le cadre d'ateliers de fin de semaine:
4 samedis consécutifs, de 9 h à 16 h
ou le samedi et le dimanche, deux fins de semaine consécutives (cours intensif de 30 heures, à temps complet)

En d'autres termes, les autres formules offertes comportent plus de six heures par semaine, mais ne constituent pas un travail "régulier".

Création littéraire (EAC 384)
Les cours de création littéraire sont offerts dans le cadre traditionnel de l'éducation permanente à raison de 12 rencontres (3 heures chacune) sur une période de 12 semaines. Mais dans le but de fournir un cadre plus propice aux ateliers intensifs analogues à ceux d'une retraite d'écrivains, le programme est aussi offert pendant trois fins de semaine consécutives, le samedi et le dimanche. Chaque rencontre dure six heures (p. ex. le samedi et le dimanche, 6 rencontres, de 9h30 à 16h).

Responsabilités mixtes
Le troisième exemple porte sur un enseignant dont les tâches se chevauchent pendant une brève période de temps et excèdent six heures par semaine:
Première tâche: Atelier du samedi, 6 heures
Deuxième tâche: 3 heures par semaine, pendant 5 semaines.

Il importe de souligner cette situation, en raison des difficultés qui peuvent découler du rajustement des conditions de travail pouvant être intégrées aux nouvelles unités de négociation. Il faudrait beaucoup plus de temps pour recueillir les données nécessaires sur l'utilisation de ces employés faisant partie du personnel enseignant et du personnel d'appui avant de pouvoir négocier des conditions de travail réalistes, ou de vérifier de façon précise les coûts de ces rajustements. Si l'on dispose de données raisonnablement fiables et si le gouvernement est prêt à fournir le financement nécessaire, il devrait être possible pour des gens raisonnables de négocier des conditions de travail raisonnables pour les nouveaux employés intégrés aux unités de négociation.

Si les parties étaient incapables de s'atteler à cette tâche, il resterait deux options : les laisser vider la question par le biais de la libre négociation collective, ou soumettre le conflit à un arbitrage exécutoire. La première option aurait pour effet de créer une période d'instabilité et de difficulté dans les négociations, qu'il faudrait peut-être plusieurs rondes successives pour mener à bien. La deuxième option conduirait à une dépendance accrue à l'égard de tiers, et irait à l'encontre de l'objectif qui est de favoriser le sentiment de participation des parties à la convention collective qu'elles négocient.

13.2.7 L'importance de la souplesse

Leur mission éducative exige des collèges qu'ils aient toute la souplesse nécessaire pour s'adapter à l'évolution rapide des entreprises industrielles et commerciales et des employeurs du secteur public. Cela veut dire qu'ils doivent très rapidement élaborer de nouveaux programmes, modifier les programmes établis et éliminer les programmes désuets. Ils ont souvent de très courts délais pour engager du personnel et abolir des programmes, et doivent offrir des programmes dans les secteurs et aux époques qui conviennent aux élèves.

Dans son étude,[11] John Dennison souligne que cette souplesse nécessaire cause inévitablement des problèmes au plan des relations de travail dans les collèges, car elle est diamétralement opposée à la sécurité d'emploi que désirent les employés et à l'organisation de leur travail selon leur convenance. C'est là une tension naturelle, qui ne peut être résorbée que par la négociation collective. Ce conflit entre la souplesse dont les collèges ont besoin et la sécurité que désirent les employés ne disparaîtra jamais et ne sera jamais "réglé" à la satisfaction de tous.

13.2.8 Les réalités du marché

Il est également évident que les collèges font face à une vive concurrence. Dans un grand nombre de cours de secrétariat, par exemple en traitement de textes, ils rivalisent directement avec les entreprises commerciales de formation. Pour sa part, le gouvernement fédéral semble en voie de modifier ses politiques de subventions à la formation en faveur de subventions directes aux employeurs, qui peuvent ainsi acheter sur le marché libre des cours de formation, plutôt que de subventionner les collèges pour assurer cette formation; même en Ontario, le ministère de la Formation professionnelle se présente lui-même comme un "client" des collèges plutôt que leur agent de financement.

Les conséquences de cette situation sont évidentes. Si certains programmes sont écartés du marché en raison de leurs coûts, le gouvernement devra alors les subventionner, sinon ils ne seront plus viables. S'il se met à subventionner de façon importante des cours que l'on peut se procurer auprès des fournisseurs privés et qui ont une qualité comparable, à moindres coûts, les contribuables sont alors en droit de se poser des questions sur la façon dont leur argent est dépensé.

---

11 John Dennison, "Collective Bargaining in Canada's Community Colleges : An Analysis", 1987, pp. 87-88.

13.2.9 Autres groupes exclus des unités de négociation

Les Annexes 1 et 2 de la LNCC excluent des unités de négociation un grand nombre de personnes qui font un travail de bureau les mettant en contact avec des "données confidentielles" touchant les budgets, mais qui n'ont apparemment rien à voir avec l'information utile en négociation collective. Ces exclusions ne sont pas véritablement justifiées. Des exclusions plus restrictives sont davantage conformes à la pratique générale de la LRT et d'autres lois provinciales et fédérales sur les relations de travail. Les seules personnes qui devraient être exclues des unités de négociation sont celles qui ont des tâches de gestion leur donnant accès à une information confidentielle essentielle à la négociation collective ou qui concerne des questions relatives au personnel.

Les chefs de département et les présidents des collèges sont exclus des unités de négociation du personnel enseignant, ce qui n'est pas le cas dans les universités. On peut soutenir à bon droit que l'inclusion de ces administrateurs de niveau inférieur favoriserait la collégialité du réseau collégial. En outre, leur exclusion a pour conséquence qu'il est très difficile pour un chef de département ou un président de réintégrer les rangs des enseignants, ce qui favorise la constitution d'une équipe permanente d'administrateurs, dont beaucoup sont éloignés de l'enseignement. Cela réduit également les possibilités de ceux qui pourraient s'intéresser à l'administration sans pour autant désirer quitter l'unité de négociation.

Au cours des consultations dans les collèges, la possibilité que les chefs de département et les présidents fassent partie des unités de négociation a été accueillie de façon très négative. Cette réaction vient de ce que dans le réseau collégial, ces personnes remplissent des fonctions de gestion, qui comprennent l'embauche et la cessation d'emploi, l'évaluation du rendement et la délégation du travail et des horaires d'enseignement.

13.3 RECOMMANDATIONS

Dans les débats sur les unités de négociation appropriées, il y a souvent une certaine confusion sur deux questions très différentes. La première porte sur la justice sociale -- le droit des employés à participer au processus de négociation collective. La deuxième a trait aux coûts qui pourraient découler de la syndicalisation des catégories d'employés exclus si un agent négociateur parvient à leur négocier des conditions de travail supérieures à leurs conditions actuelles. Ces deux questions sont importantes, mais ce sont des questions distinctes.

Le fait qu'un groupe d'employés est autorisé à participer au processus de négociation collective n'entraîne pas nécessairement son accréditation. En outre, si les employés deviennent syndiqués, il se peut qu'ils ne soient pas dans la même unité de négociation que les autres employés. Sans compter qu'il n'y a pas de raison qu'ils aient des conditions de travail semblables, même s'il y aura naturellement de fortes pressions en ce sens dans les négociations.

Pour résoudre la question des employés engagés à temps partiel et pour une période limitée, les objectifs visés sont les suivants:

- s'assurer que les pratiques des collèges en matière d'emploi sont conformes aux normes que l'on attend d'un employeur "exemplaire";
- s'assurer que la Loi sur la négociation collective dans les collèges est conforme à la Charte des droits et libertés touchant le traitement des employés engagés à temps partiel et pour une période limitée;
- s'assurer que les collèges gardent la souplesse nécessaire pour embaucher des employés à temps partiel et des employés qui peuvent dispenser, de façon régulière ou occasionnelle, des cours d'éducation permanente;
- s'assurer que les collèges peuvent négocier des conventions collectives d'une façon compatible avec leur milieu compétitif;
- s'assurer que la négociation collective n'est pas indûment fragmentée par la multiplicité des unités de négociation.

Il est très évident qu'il y a certains groupes d'employés dont les conditions de travail doivent être différentes de celles des autres groupes. La commission est d'avis que la façon appropriée d'y parvenir est par la négociation de conditions différentes de travail pour ces groupes, et non par le refus du droit de représentation syndicale.

Pour atteindre ces objectifs, les recommandations précises suivantes sont présentées:

Recommandation 24*
Reconnaître à tous les employés le droit à la négociation collective dans le cadre de la LNCC, à l'exception des personnes suivantes:

- celles qui exercent des fonctions de gestion;
- celles qui sont engagées à des postes de confiance ayant à voir avec la négociation collective;
- les étudiants d'un collège qui travaillent dans le cadre de l'éducation coopérative;
- les membres des professions qui n'autorisent pas la syndicalisation (architecture, médecine, art dentaire, ingénierie et droit) engagés dans les collèges en raison de leur profession;
- les personnes engagées et employées à l'extérieur de l'Ontario;
- les diplômés des collèges d'arts appliqués et de technologie au cours de la période de douze mois qui suit immédiatement la fin d'un cours au collège, si l'emploi du diplômé est associé à des conditions d'accréditation, d'inscription ou de délivrance de permis.

Recommandation 25*
Remanier la définition des unités de négociation aux Annexes 1 et 2 de la LNCC, pour qu'elle se lise comme suit:
A1 Les enseignants, conseillers et bibliothécaires qui travaillent généralement plus de six heures par semaine, à l'exception des enseignants suppléants.

A2 Les enseignants, conseillers et bibliothécaires qui travaillent généralement six heures ou moins par semaine, et les enseignants suppléants.

S1 Le personnel d'appui qui travaille généralement plus de sept heures par semaine.

S2 Le personnel d'appui qui travaille généralement sept heures ou moins par semaine.

Recommandation 26*

L'agent négociateur actuel devrait continuer d'être l'agent négociateur désigné pour les unités de négociation A1 et S1. Les unités de négoviation A2 et S2 devraient avoir le droit à la négociation collective, mais l'association d'employés qui désire les représenter devrait demander une accréditation, qui ne devrait être accordée que sur une base provinciale, selon un processus faisant appel à la double majorité.

Recommandation 27*

Laisser au SEFPO et à l'ARTC une période de douze mois à compter de la proclamation des amendements à la LNCC pour négocier les conditions de travail des différentes catégories d'employés auxquelles on aura reconnu le droit de négociation et de représentation. Si les parties ne peuvent conclure une convention, les conditions de travail devraient faire l'objet d'un arbitrage exécutoire.

Cette période de douze mois devrait être modifiée en fonction de la date de proclamation des amendements à la loi, pour que cette question soit réglée avant la négociation d'une nouvelle convention collective.

Il se peut que ces recommandations soient coûteuses, mais cela dépendra de deux facteurs: a) les conditions de travail négociées ou fixées par arbitrage pour les nouveaux groupes d'employés "inclus"; et b) la capacité d'un syndicat à organiser les unités de négociation A2 et S2, et les conditions de travail négociées pour

les employés de ces unités. Il se peut également que la menace de l'accréditation exerce des pressions à la hausse sur la rémunération du personnel d'appui et du personnel enseignant à temps partiel non accrédité. Ces coûts sont analysés plus bas, mais ils devraient vraisemblablement accroître les coûts en main-d'oeuvre des collèges d'environ 5 à 8 pour cent au cours des prochaines années, le personnel d'appui à temps partiel et le personnel enseignant engagé pour une période limitée cherchant une égalité proportionnelle avec les employés à plein temps au plan des salaires, des avantages sociaux et des conditions de travail. Si le gouvernement n'est pas prêt à accroître le financement des collèges ou à autoriser une augmentation des droits de scolarité, cela entraînera l'annulation de certains programmes et des restrictions aux services d'appui.

13.4 FONDEMENT DES RECOMMANDATIONS

13.4.1 Les questions de la syndicalisation

Le droit d'association

Étant des établissements d'enseignement de pointe et des organismes financés à même les fonds publics, les collèges doivent être des employeurs modèles. Ils doivent reconnaître que le contexte social touchant les emplois à temps partiel évolue et que ceux qui occupent ces emplois sont vulnérables, à moins de pouvoir compter sur une forme de négociation collective, surtout s'il y a un syndicat qui cherche activement à protéger les droits et la sécurité des employés à plein temps. En les laissant inadmissibles à l'accréditation syndicale, les collèges ne feraient que perpétuer cet inconvénient. La LNCC doit aussi être modifiée pour se conformer à la Charte des droits et libertés. Enfin, l'extension du droit de négociation aux employés autres qu'à plein temps peut atténuer la tension entre les parties qui a entouré les discussions antérieures sur la sécurité d'emploi de l'unité de négociation.

Des unités de négociation appropriées

À partir des mémoires et observations qu'elle a reçus lors de ses consultations, la commission a conclu qu'il y a une importante

communauté d'intérêts entre le personnel enseignant engagé pour une période limitée et le personnel enseignant à plein temps et à charge partielle qui fait actuellement partie de l'unité de négociation du personnel enseignant. En outre, la commission est d'avis que ces employés engagés pour une période limitée aimeraient être représentés par l'agent négociateur actuel. C'est pourquoi elle recommande que ces employés engagés pour une période limitée fassent partie de l'unité de négociation existante du personnel enseignant.

Cette communauté d'intérêts n'est pas la même cependant avec le personnel enseignant à temps partiel, qui enseigne six heures ou moins par semaine. La commission n'est pas convaincue que ce groupe désire être représenté par le syndicat ou par l'agent négociateur actuel. C'est pourquoi elle recommande des unités de négociation distinctes pour le personnel enseignant à temps partiel et pour le reste du personnel enseignant. En outre, le syndicat désireux de représenter ces groupes doit le faire par le biais du processus d'accréditation.

Quant au personnel d'appui, il semble exister une communauté d'intérêts entre le personnel d'appui à temps partiel et le personnel d'appui à plein temps; la commission ne voit guère l'intérêt de fragmenter la négociation en créant deux unités de négociation distinctes. Mais on trouve dans le personnel d'appui de véritables employés occasionnels, ou auxiliaires, y compris ceux qui travaillent par exemple sur une base régulière ou occasionnelle moins d'une journée par semaine : auxiliaires de laboratoire, étudiants préposés à la remise des ballons au gymnase, etc. Ces employés n'ont pas la même communauté d'intérêts que ceux qui sont plus attachés au collège ou en dépendent pour gagner leur vie, et il ne semble pas que ce groupe souhaite une représentation syndicale. C'est pourquoi la commission recommande des unités de négociation distinctes, et le syndicat désireux de représenter ces employés doit le faire en respectant le processus d'accréditation.

Dans le libellé des recommandations touchant les unités de négociation, l'expression "généralement" est utilisée pour décrire les inclusions à chacune des unités de négociation. Cela est indispensable pour tenir compte de certaines situations qui peuvent surgir. Par exemple, un enseignant en éducation permanente peut donner un cours sur une période de dix semaines. Son travail peut comporter douze rencontres le soir, chacune d'une durée de deux heures, et une journée complète d'enseignement un samedi. Il devrait alors appartenir à l'unité de négociation A2 et non à l'unité A1 sous prétexte qu'il se trouve à enseigner plus de six heures une journée donnée. Un membre du personnel d'appui pourrait être embauché pour une très courte période, par exemple une ou deux journées. Ou encore, un employé qui appartiendrait normalement à l'unité S2 pourrait demander ou être invité à travailler quelques jours pendant une semaine donnée. Il ne devrait pas pour autant devenir membre de l'unité de négociation S1 parce qu'il se trouve à travailler occasionnellement plus de sept heures une semaine donnée. La communauté d'intérêts est plus grande avec le groupe S2.

Il importe de souligner que la commission n'a pas choisi de recommander le libellé de la Loi sur la négociation collective des employés de la Couronne, qui a recours aux expressions "régulier et continu" pour décrire le travail de certains groupes d'employés des unités de négociation. Le terme "continu" présente trop de problèmes, car il laisse à l'employeur la possibilité d'engager des gens pour de longues périodes, puis d'interrompre cette continuité par une cessation d'emploi, pour les réembaucher peu après. Les employés saisonniers, par exemple, ne seraient probablement pas considérés comme faisant un travail "régulier et continu", mais seraient admissibles dans l'unité de négociation S1 décrite ci-dessus.

Même le terme "régulier" n'est pas exempt de problèmes, car il contourne la question de la nature du travail régulier. En fait, tous les termes utilisés pour qualifier un travail présentent des possibilités d'emploi abusif -- y compris le terme "généralement"

utilisé dans ce rapport. Les collèges doivent faire un emploi limité de l'expression "généralement" en répartissant les employés dans les catégories non syndiquées A2 et S2, pour éviter de graves conflits avec les syndicats. Incontestablement, la meilleure approche est de rémunérer rigoureusement ces employés au prorata, avantages sociaux compris, lorsqu'ils travaillent plus de six ou sept heures par semaine, même s'ils ne sont pas rémunérés de cette façon pendant leurs autres périodes de travail.

Il n'y a rien dans les descriptions des unités de négociation qui empêche les collèges d'embaucher des personnes pour donner de brefs séminaires contre honoraires, ni même de conclure des "contrats d'achat d'enseignement" auprès d'un particulier ou d'une entreprise qui n'est pas employé par le collège. Mais il faut souligner ici que le recours excessif à la sous-traitance est catastrophique en matière de relations de travail. Cette façon de faire provoquerait inévitablement beaucoup de résistance de la part des syndicats, qui chercheraient à apporter des restrictions à cette pratique dans la convention collective.

Les limites relatives à l'exclusion

Les limites de "six heures ou moins" pour le personnel enseignant et de "plus de sept heures" pour le personnel d'appui n'ont rien d'intangible. Elles ont été établies à la suite des consultations avec les parties et représentent le seuil approximatif à partir duquel les liens avec les collèges deviennent plus importants.

Association des employés non syndiqués

La commission a recommandé que le personnel enseignant engagé pour une période limitée et le personnel d'appui à temps partiel (qui travaille généralement plus de sept heures par semaine) soient automatiquement inclus dans les unités de négociation existantes, sans avoir le droit de voter pour décider eux-mêmes de cette inclusion ou de cette exclusion. Cette recommandation restreint l'exercice maximal des droits individuels, mais de l'avis de la commission, l'issue n'est pas douteuse compte tenu des précédents

établis par la CRTO et le Tribunal des relations de travail des employés de la Couronne.

La commission n'est pas un organisme judiciaire et pourrait faire l'objet de critique en assumant elle-même cette fonction. Mais comme il serait important, dans l'intérêt de la stabilité et de la sécurité du système, d'éviter une campagne de syndicalisation inutile, la commission a donc recommandé que ces groupes soient automatiquement inclus dans les unités de négociation. L'adoption d'une loi incorporant ces employés aux unités de négociation pourrait cependant provoquer des contestations dans le cadre de la Charte des droits et des libertés, ce qui pourrait ralentir la mise en oeuvre de cette recommandation.

Accréditation provinciale

Si l'accréditation provinciale exigée des unités de négociation A2 et S2 est susceptible de causer de grandes difficultés au plan de l'organisation syndicale, elle est cependant conforme à la nature provinciale de la négociation collective actuelle dans le réseau collégial et aux recommandations de ce rapport sur le maintien de ce système. L'accréditation locale de ces groupes entraînerait une fragmentation excessive et des coûts élevés au plan des luttes d'accréditation et des négociations pour les syndicats et les collèges.

Autres exclusions des unités de négociation

Les fonctions des chefs de département et des présidents varient selon les collèges. La meilleure façon de procéder est de formuler les exclusions en fonction des tâches de gestion plutôt que des postes précis. Il se peut que dans un collège, les chefs de département n'aient pas de fonction de gestion, et leur exclusion n'est alors pas justifiée. La situation peut être différente dans d'autres collèges. De toute façon, les conflits touchant les inclusions ou les exclusions peuvent être beaucoup mieux réglés par les parties elles-mêmes ou par un recours à l'organisme responsable de l'accréditation, qui prendra les décisions appropriées.

La recommandation portant sur l'exclusion des étudiants qui suivent des programmes d'éducation coopérative est fondée sur les liens nécessaires qui existent entre les besoins au plan éducatif et les coûts de l'emploi. À l'heure actuelle, les collèges embauchent moins de 70 de ces étudiants, qui ne représentent donc pas une menace réaliste à la sécurité des employés à plein temps ou des employés réguliers à temps partiel. Toute augmentation des coûts de l'emploi de ces étudiants pourrait gêner l'essor de ces programmes très utiles.

Par ailleurs, les recommandations n'excluent pas les étudiants autres que ceux des programmes d'éducation coopérative. Le grand nombre de ces étudiants fournirait aux collèges les moyens de saper gravement les conditions de travail du personnel d'appui.

Les unités de négociation et les employés réputés participer à une grève

Si les employés engagés à temps partiel et pour une période limitée font partie de la même unité de négociation que les employés à plein temps, le fonctionnement des collèges serait plus difficile en cas de grève. Cela découle directement de la disposition de l'article 59 (2) de la LNCC sur les "employés réputés participer à une grève". À l'heure actuelle, l'exclusion de ces employés permet de confier diverses fonctions à du personnel enseignant engagé pour une période limitée et à du personnel d'appui à temps partiel. Les consultations auprès des parties indiquent que cela ne poserait pas de problèmes pratiques, car il est très peu probable que les collèges cherchent à recourir à ces catégories d'employés pour assurer leur fonctionnement.

13.4.2 Incidences des inclusions sur la négociation collective

Si ces recommandations sont adoptées, il y aura de nouvelles unités de négociation plus hétérogènes, et la négociation de nouvelles conditions de travail pour les groupes d'employés auparavant exclus sera difficile. La commission a recommandé qu'en cas d'échec des parties à négocier ces conditions de travail, il devrait être fait

appel à un arbitrage exécutoire. Naturellement, c'est là un risque élevé pour les collèges et le gouvernement, car il y a des coûts très importants associés au rajustement des conditions de travail de ces employés, surtout des employés engagés pour une période limitée. Voici les conclusions que l'on peut tirer à cet égard des simulations préparées par la Section des relations de travail du MCU, qui figurent aux Annexes VII et VIII du rapport:

- La rémunération des enseignants engagés pour une période limitée à un taux horaire équivalant au taux horaire versé aux maîtres enseignants à plein temps nécessiterait deux millions de dollars de plus.
- La rémunération des enseignants engagés pour une période limitée pour couvrir le perfectionnement professionnel et les avantages sociaux, en plus du salaire équivalent, nécessiterait encore six millions de dollars de plus.
- La rémunération au prorata (salaires et avantages sociaux) du personnel d'appui à temps partiel qui travaille plus de sept heures par semaine pourrait coûter entre cinq et quinze millions de dollars, selon les diverses hypothèses.

Si le règlement de ces questions est imposé par un arbitre, le gouvernement risque de devoir assumer des coûts importants, qui ne peuvent être prévus avec certitude.

Il se peut que les unités de négociation A2 et S2 s'organisent si le SEFPO ou un autre syndicat réussit à obtenir l'accréditation. Dans ces circonstances, les collèges devraient négocier les conditions de travail de ces employés à temps partiel qui font partie du personnel enseignant et du personnel d'appui.

Surtout du côté du personnel enseignant, il est très difficile d'évaluer les coûts associés à la rémunération proportionnelle (salaires et avantages sociaux) de ceux qui enseignent généralement six heures ou moins par semaine, car le type de travail de ces enseignants peut se rapprocher de celui des enseignants à plein temps ou à charge partielle (comportant, par exemple, un travail d'évaluation, de consultation et d'orientation) ou être entièrement

différent et ne comporter que des heures d'enseignement en classe. À l'heure actuelle, la province verse à ces enseignants des salaires qui s'élèvent à 40 000 000 $. Si leur rémunération était fondée sur le même taux horaire que celui des maîtres enseignants à plein temps, compte tenu des différences au plan des tâches, la rémunération pourrait s'élever à 69 000 000 $ ... soit un accroissement de 29 000 000 $. Si l'on ajoute également les avantages sociaux et le perfectionnement professionnel, les coûts passeraient de 40 000 000 $ à 80 000 000 $.

Il y a certains maîtres enseignants à plein temps qui enseignent également dans les programmes d'éducation permanente, souvent pour une rémunération très inférieure (sur une base horaire) à leur rémunération habituelle. Selon les définitions des unités de négociation recommandées, ils appartiendraient aux unités de négociation A1. La rémunération qu'ils recevraient pour ce cumul d'emplois en éducation permanente dépendrait de leur convention collective.[12]

Il se peut fort bien que le SEFPO ou un autre syndicat parvienne à regrouper le personnel dans les unités de négociation A2 et S2. En pareil cas, cela pourrait entraîner des négociations difficiles et des incidences financières très importantes. Si le syndicat recherchait une forte augmentation de la rémunération, c'est toute la structure des coûts de l'éducation permanente et à temps partiel qui pourrait changer, et bien des programmes ne seraient plus viables. Les simulations nécessaires à cet égard dépassent cependant le mandat et les ressources de cette commission et s'étaleraient, de toute façon, sur plusieurs années.

---

12 L'enseignant qui travaillerait à plein temps dans un collège et à temps partiel dans un autre collège pourrait être membre des deux unités de négociation A1 et A2, car c'est le collège qui demeure l'employeur.

14
LE PROCESSUS DE NÉGOCIATION

Un grand nombre d'observateurs exaspérés par le processus de négociation collective dans l'unité de négociation du personnel enseignant ont évoqué la lenteur et le caractère souvent acrimonieux des négociations, qui ont caractérisé l'histoire des négociations collectives dans cette unité. Qu'il faille en moyenne 8,6 mois après l'expiration de la convention collective précédente pour négocier une nouvelle convention, voilà qui est proprement excessif.

Il ne faut pas en reporter tout le blâme sur le processus de négociation, qui est le même pour l'unité de négociation du personnel d'appui. Or, à bien des égards, ces dernières négociations ont été un modèle de négociation collective responsable dans le secteur public. Dans l'unité de négociation du personnel enseignant, les questions étaient plus complexes, et les personnalités différentes. Néanmoins, bien des critiques du processus de la négociation collective dans les collèges sont d'avis qu'il y a moyen de modifier le cadre législatif de la négociation pour en retirer les obstacles qui la gênent.

Ce chapitre porte précisément sur le processus de négociation et ses incidences sur la conduite de la négociation collective :

- les délais inscrits dans la LNCC;[1]
- les mécanismes de règlement des conflits, notamment l'enquête, la médiation et l'arbitrage;
- l'exercice du droit de grève et de lock-out.

---

1 Loi sur la négociation collective dans les collèges, L.R.O. 1980, c. 74.

14.1 SITUATION ACTUELLE

La LNCC établit un cadre rigide de négociation :

- les conventions collectives se terminent le 31 août de l'année de leur expiration;
- l'avis d'intention de négocier doit être signifié avant le 31 janvier de l'expiration de la convention;
- les parties doivent se rencontrer dans les 30 jours qui suivent la signification de l'avis d'intention de négocier et doivent alors "négocier de bonne foi";
- l'enquête est obligatoire si les parties n'ont pu conclure une convention collective à l'expiration de l'ancienne, mais elle peut intervenir plus tôt avec l'accord mutuel des parties;
- avant de recourir à la grève, le syndicat doit organiser un scrutin surveillé sur la dernière proposition de l'employeur et sur la grève;
- la Commission des relations de travail dans les collèges (CRC) peut désigner un médiateur à la demande des parties ou lorsqu'elle le juge approprié;
- la CRC peut déclarer qu'une grève ou un lock-out met l'année scolaire en danger.

14.2 RÉFLEXIONS

14.2.1 Mécanismes de règlement des conflits

Les trois lois qui ont régi la négociation collective dans les collèges -- la Loi sur la fonction publique (1968-1972)[2], la Loi sur la négociation collective des employés de la Couronne (1972-1975)[3] et la Loi sur la négociation collective dans les collèges (depuis 1975) -- comportaient chacune des dispositions sur les mécanismes exécutoires et non exécutoires de règlement des conflits. La LNCC en comporte plus que la plupart des lois canadiennes ou américaines, car elle prévoit les mécanismes

---

2 Loi sur la fonction publique, 1961-1962, c. 121.

3 Loi prévoyant la négociation collective pour les employés de la Couronne, 1972, c. 67.

suivants : l'enquête, la médiation, l'arbitrage et l'arbitrage des propositions finales.

Depuis 1968, les parties à la négociation ont eu recours à toute la gamme des mécanismes de règlement accessibles, surtout lors des négociations du personnel enseignant. La Figure 14.1 montre le recours qui a été fait à ces mécanismes lors des 24 rondes de négociations depuis la création des collèges.

L'enquête

L'enquête est un mécanisme de règlement non exécutoire qui permet à un tiers indépendant d'étudier le déroulement des négociations et de rédiger un rapport sur les questions réglées et celles en litige. L'enquêteur peut faire des recommandations dans son rapport sur les questions litigieuses, qui peuvent servir de base à un règlement, mais ne lient pas les parties.

L'enquête repose sur trois principes de base. Le premier, c'est que les parties peuvent profiter de l'aide d'un spécialiste expérimenté pour clarifier les questions en cours de négociation et présenter des données pertinentes en vue de faciliter leur règlement. Le deuxième principe, c'est que la crainte de voir révéler publiquement les positions extrêmes de l'une ou l'autre partie peut les inciter à se montrer raisonnables dans leurs positions. Le troisième principe, c'est que le public a le droit de connaître ce qui se passe dans les conflits du secteur public, et l'enquêteur assure au public une "fenêtre" sur les négociations.

Les parties ont eu recours à l'enquête dans les 24 rondes de négociations, y compris dans la ronde sur le réexamen des salaires du personnel enseignant en 1980-1981, pendant la durée de la convention de 1979-1981. Mais l'efficacité de ce mécanisme est très fortement contestée par des observateurs extérieurs, les parties elles-mêmes et les enquêteurs qui sont intervenus dans le processus. Dans ses recherches pour cette commission, Joseph Rose

FIGURE 14.1

RECOURS AUX DIVERS MÉCANISMES DE RÈGLEMENT DES LITIGES DANS LES COLLÈGES, 1968-1987

	PERSONNEL ENSEIGNANT					PERSONNEL D'APPUI				
		Enq.	Méd.	Arb.	Loi		Enq.	Méd.	Arb.	Loi
1	1971-1973	SO	X	X		1968-1970	SO	DI		
2	1973-1975	SO	X	X		1970-1972	SO	X	X	
3	1975-1976	SO	DI	DI		1972-1974	SO	X	X	
4	1976-1977	X	X			1974-1976	SO	DI	DI	
5	1977-1979	X	X			1976-1977	X			
6	1979-1981	X	X			1977-1978	X			
7	1980-1981*	X*	X	X*		1978-1979	X	X		
8	1981-1982	X	X			1979-1981	X	X		
9	1982-1984	X	X			1981-1982	X	X		
10	1984-1985	X	X	X	X	1982-1984	X	X		
11	1985-1987	X	X			1984-1985	X	X		
12	1985-1987	X	X			1985-1987	X	X		
13	1987-?	X	X			1987-1989	X	X		

Légende

SO Sans objet

DI Données inexistantes

* Conformément à la convention de 1979-1981 permettant le réexamen des salaires aux fins de la négociation sur la rémunération de 1980-1981.

Source: Figure présentée dans le rapport de Joseph Rose : "Interest Dispute Resolution in Ontario's Community Colleges", 1987.

arrive aux conclusions suivantes:[4]

> "L'efficacité des mécanismes de règlement des conflits varie également selon les unités de négociation. L'enquête est considérée comme n'étant guère plus qu'un obstacle législatif dans la négociation du personnel d'appui. C'est pourquoi les enquêteurs étaient persuadés que les négociations devraient se poursuivre sans qu'elles soient gênées par des rapports, y compris des recommandations. Par contre, dans l'unité de négociation du personnel enseignant, l'enquête aboutit généralement à des rapports contenant des recommandations. Ces rapports jouent le rôle d'un arbitrage consultatif qui vise à fournir aux parties la base d'un règlement négocié."

Voici les conclusions d'un enquêteur d'expérience dans les négociations des collèges, Graeme McKechnie:[5]

> "Le soussigné a été nommé enquêteur à trois reprises pour l'unité de négociation du personnel d'appui. Les rapports rédigés par le soussigné et les trois autres enquêteurs présentent des similitudes remarquables. Ils signalent que dans chaque cas, directement ou par inférence, les parties n'étaient pas dans l'impasse avant l'arrivée de l'enquêteur. Dans certains cas, ils évoquent les déclarations ou les attitudes des parties, qui n'attendaient vraiment pas grand chose de l'enquête et y participaient parce qu'elle était requise par la loi. L'une des conclusions à en tirer, c'est qu'au moins du côté du personnel d'appui, les parties ne considèrent pas que la loi 108 (la LNCC) assure quelque avantage que ce soit. En fait, elle ralentit le processus de négociation, car l'enquêteur n'est pas traité comme un conciliateur pouvant, aux termes de la Loi sur les relations de travail en Ontario, entreprendre ce qui pourrait être décrit comme une médiation pour une journée ou un peu plus longtemps et, en cas d'échec, présenter un rapport sans recommandations.
>
> "De par la loi, l'enquête doit entraîner la présentation d'un rapport. Il n'est pas déraisonnable de conclure que le personnel d'appui considère que ce rapport ralentit le processus plutôt que d'aider les parties. En fait, la lecture des six rapports d'enquête présentés pour l'unité du personnel d'appui amène à conclure que l'enquêteur a préparé un rapport sans faire de recommandation, en ce sens qu'il a

---

4 Joseph B. Kose, "Interest Dispute Resolution in Ontario's Community Colleges", p. 64

5 Graeme H. McKechnie, "Report to Colleges Collective Bargaining Commission", octobre 1987, pp. 25-26.

bien exposé les questions en jeu et noté les positions de chaque partie, mais qu'il a immanquablement constaté qu'il n'y avait pas lieu de faire des recommandations, ou que malgré le peu de progrès des négociations, il ne croyait pas que des recommandations seraient utiles aux parties. "On ne saurait faire boire un âne qui n'a pas soif!". Ce proverbe illustre bien l'expérience des enquêteurs en ce qui a trait au personnel d'appui, dans le cadre de la loi 108.

"Les parties passent par l'étape de l'enquête, mais sans l'exploiter vraiment. Et si l'on peut soutenir que la loi les oblige à le faire, il faut reconnaître que les parties ont réussi à exploiter le processus, quoique avec l'accord des enquêteurs eux-mêmes, comme une mini-conciliation, ou à tout le moins une interruption d'une journée dans les négociations collectives. Il n'est donc pas déraisonnable de conclure que l'opinion du personnel d'appui sur le processus de l'enquête est telle que les parties elles-mêmes ne voient guère de différence entre leurs rapports et les rapports de toute autre unité de négociation des employés de bureau avec le Conseil des affaires collégiales (CAC).

"Quant au personnel enseignant... l'enquêteur a recommandé de modifier la structure de la négociation collective en 1981 et en 1982, en vue d'atténuer les frustrations éprouvées par la plupart des tiers intervenants en abordant les négociations du personnel enseignant. Les parties elles-mêmes n'abordent pas ce processus de la même façon que le personnel d'appui. Tel qu'indiqué précédemment, le personnel d'appui croit que la loi 108 est un peu gênante, car elle impose l'intervention d'un tiers, que les parties auraient carrément refusée si elles en avaient eu le loisir. Ce n'est pas tellement, pour le personnel enseignant, la gêne découlant d'un cadre imposé par la loi, mais plutôt la frustration des personnes de chaque côté de la table à l'égard de la composition de l'équipe de négociation de la partie opposée... Cela explique en partie le manque d'efficacité du processus de négociation, et peut même expliquer pourquoi l'intervention d'un tiers n'a jamais été accueillie avec enthousiasme.

Dans l'unité de négociation du personnel enseignant, il s'agit davantage d'une violation du processus lui-même, plutôt que du sentiment que l'enquête, <u>en elle-même</u>, entraîne certaines difficultés ou, peut-être plus précisément, n'est pas pleinement acceptée parce que les parties ne la connaissent pas bien... Je dois aussi reconnaître que l'approche du personnel enseignant à l'égard de l'aide d'un tiers a souvent été de renverser le processus de façon à préserver ses propres objectifs au plan du calendrier de négociation. Il vaudrait mieux modifier la façon dont les parties doivent respecter le processus, plutôt que de bouleverser le processus de l'enquête dans un domaine qui a des incidences publiques, même si elles sont moins importantes que dans les écoles élémentaires et secondaires."

Il n'est pas facile de déterminer l'efficacité de l'enquête. Selon les données de Joseph Rose, par exemple, ce n'est que dans trois cas sur huit (1976-1977, 1977-1978 et 1979-1980) que les négociations du personnel d'appui ont abouti à un règlement avant la publication du rapport de l'enquêteur. En outre, dans les huit rondes de négociations du personnel enseignant dans le cadre de la LNCC, ce n'est qu'à une occasion (1976-1977) qu'un règlement est intervenu avant la publication du rapport de l'enquêteur. Il semblerait que l'un des principes sous-jacents de l'enquête, selon lequel la crainte d'exposer au public les positions des deux parties favoriserait la convergence des positions, ne soit pas justifiée par l'expérience.

Le fait que des règlements ne soient généralement pas intervenus avant la remise du rapport de l'enquêteur pourrait tenir en partie du calendrier prévu pour l'enquête, qui devient obligatoire si les parties n'ont pas réglé leurs différends avant la date d'expiration de la convention. C'est pourquoi la nomination d'un enquêteur après cette date pourrait s'expliquer en grande partie par les dispositions de la loi plutôt que par le désir des parties de faire appel à un enquêteur. En outre, le moment de l'intervention de l'enquêteur peut être inapproprié, dans la mesure où les parties ne sont pas dans une impasse et n'ont donc pas besoin d'aide. En fait, cette hypothèse est confirmée par le refus continu des enquêteurs dans les négociations du personnel d'appui de présenter des recommandations sur les questions en litige, de crainte qu'elles n'aident pas les parties à résoudre leurs différends par la négociation.

Dans les négociations du personnel enseignant, les enquêteurs font également observer qu'ils intervenaient généralement aux étapes préliminaires des négociations plutôt qu'au moment où les parties se trouvaient dans une impasse.[6] Ils enquêtaient

---

6 Cette question a été étudiée par les enquêteurs Kennedy, McKechnie, Springate et Swimmer (personnel d'appui) et Downie, Gandz et Whitehead (personnel enseignant).

souvent sur les positions initiales des parties, plutôt que sur leurs positions finales. En outre, l'intervention obligatoire de l'enquêteur à l'expiration de la convention a eu pour effet que les négociateurs syndicaux considéraient l'enquête comme futile, une condition requise par la loi ou un obstacle à surmonter avant l'organisation d'un vote de grève.

Bref, l'enquête s'est révélée inefficace dans les collèges. Intervenant avant que les négociations ne soient dans l'impasse, l'enquêteur ne pouvait aider les parties qui s'y soumettaient de mauvaise grâce à bien structurer les questions en litige. Il est évident que la crainte des parties que le rapport soit rendu public ne les a pas empêchées de rester sur leurs positions. Enfin, comme l'enquête intervenait au stade initial des négociations, le public n'était pas informé des questions véritables en litige et des risques réalistes d'une grève.

L'enquêteur serait plus efficace s'il intervenait à un stade plus avancé des négociations plutôt qu'au début. Les parties pourraient ainsi plus difficilement ralentir les négociations jusqu'après le déroulement de l'enquête, car elles n'auraient pas assez de temps pour négocier. L'intransigeance des positions à un moment avancé du processus de négociation serait plus susceptible d'attirer les critiques du public et du milieu collégial. Le recours discrétionnaire à l'enquête inciterait aussi les parties à ne pas ralentir leurs négociations, car elles pourraient compter alors sur le déroulement de l'enquête. Cette intervention de l'enquêteur à un moment avancé des négociations ressemblerait au mécanisme de la conciliation, qui est utilisé dans les conflits très importants du secteur public conformément au Code canadien du travail.[7]

La médiation

La médiation est un mécanisme de règlement non exécutoire qui permet à un tiers indépendant (un particulier ou une commission)

---

7 Code canadien du travail, L.R.C. 1970, c. L-1.

de rechercher un règlement des questions en litige entre les parties. Le règlement proposé ne peut lier les parties.

Les médiateurs sont intervenus dans 18 des 24 rondes de négociations depuis 1968, dans le cadre de la LFP, de la LNCEC et de la LNCC. Aucune donnée n'existe sur le sujet pour les négociations du personnel enseignant en 1975-1976 et de celles du personnel d'appui en 1968-1970 et en 1974-1976

La LNCC prévoit la nomination d'un médiateur lorsque les négociations se prolongent au-delà de la date d'expiration de la convention, mais les parties peuvent demander qu'il soit nommé plus tôt au cours de la négociation. Le médiateur sait cependant qu'il ne peut être utile que si les parties ont décidé d'en arriver à un règlement. Un médiateur compétent peut intervenir dans un conflit et s'en retirer rapidement si les parties ne semblent pas décidées à négocier sérieusement. C'est lorsqu'elles sont véritablement en désaccord que le médiateur peut commencer son travail. Il est donc presque impossible d'évaluer l'efficacité de la médiation, parce qu'elle intervient dans presque tous les cas et qu'elle aboutit tôt ou tard à un règlement.

L'arbitrage

Contrairement à l'enquête ou à la médiation, l'arbitrage est un mécanisme de règlement exécutoire des conflits. Il fait appel à la participation d'un tiers aux négociations (particulier ou conseil), dont les décisions lient les parties et sont intégrées à la convention collective. L'arbitrage "pour conflit d'intérêts" en vue d'imposer une nouvelle convention, tel qu'expliqué ci-dessus, diffère de l'arbitrage des griefs,[8] qui constitue la dernière étape de la procédure de règlement des griefs.

Les dispositions sur le recours à l'arbitrage pour conflit d'intérêts ne sont pas les mêmes dans le cadre de la LFP et de la

8 Le recours à l'arbitrage des griefs est étudié au chapitre 12 sur les relations de travail dans les collèges.

LNCEC d'une part, ou de la LNCC d'autre part. Aux termes de la LFP et de la LNCEC, les parties pouvaient demander la nomination d'un arbitre pour régler un litige sur les conditions de travail. Mais aux termes de la LNCC, l'arbitrage pour conflit d'intérêts (arbitrage classique ou arbitrage des propositions finales) doit être demandé conjointement par les deux parties. Ce changement (entente conjointe des deux parties) était nécessaire du fait que la LFP et la LNCEC interdisaient la grève ou le lock-out, contrairement à la LNCC.[9]

Au cours des sept premières rondes de négociations (qui se sont déroulées dans le cadre de la LFP et de la LNCEC), trois rondes se sont terminées par le recours à l'arbitrage pour conflit d'intérêts. Dans le cadre de la LNCC, l'arbitre n'est intervenu qu'à deux reprises, en 1980-1981 et en 1984-1985, dans les négociations du personnel enseignant. En 1980-1981, les parties avaient conjointement décidé de recourir à l'arbitrage, qu'elles considéraient comme un moyen privilégié pour conclure leurs négociations sur le réexamen des salaires pour la deuxième année de la convention de 1979-1981. En 1984-1985, l'arbitrage fut imposé aux parties dans le cadre de la loi de retour au travail qui mettait fin à la grève du personnel enseignant.

La réaction inévitable du public en cas de grève ou de lock-out dans le secteur public est d'exiger que la loi interdise la grève et la remplace par l'arbitrage pour conflit d'intérêts. Pour étudier à fond les avantages relatifs de l'arbitrage par rapport à la grève, il faudrait constituer une commission d'enquête distincte qui aborderait exclusivement cette question! En outre, cette ques ion a maintes fois fait l'objet d'études dans

---

9 L'arbitrage pour conflit d'intérêts est également imposé par un gouvernement pour mettre fin à une grève prolongée dans le secteur public.

les nombreuses revues spécialisées en relations de travail,[10] tant dans sa forme classique que dans ses variantes plus exotiques comme l'arbitrage des propositions finales.[11]

La conclusion qui s'en dégage, c'est que si l'arbitrage peut être un mécanisme satisfaisant pour régler des questions comme la rémunération et les avantages sociaux, en ce que ses résultats sont généralement comparables à ceux de la libre négociation collective à long terme, l'arbitrage pour conflit d'intérêts ne peut remplacer la négociation des questions plus complexes comme la détermination de la charge de travail, la classification des emplois et d'autres aspects des conditions de travail. Les parties ont tendance à rester sur leurs positions, et à attendre que l'arbitre rende sa décision. Les conflits se trouvent réglementés par l'arbitrage, mais ils ne sont pas réglés. Les parties à la négociation collective dans les collèges ne veulent pas que l'arbitrage pour conflit d'intérêts remplace la négociation collective, et la commission est d'avis que ce ne serait pas là une approche satisfaisante pour la bonne marche des collèges à long terme.

14.2.2 Les délais prévus dans la négociation collective

La LNCC fixe un délai rigide pour l'expiration de la convention, l'avis d'intention de négocier, la nomination des enquêteurs, la tenue d'un vote de grève et sur la dernière offre, etc.

---

10 B.M. Downie, The Behavioural, Economic, and Institutional Effects of Compulsory Interest Arbitration (Ottawa, Conseil économique du Canada, décembre 1979); C.M. Stevens, "Is Compulsory Arbitration Compatible With Bargaining?" Industrial Relations, Vol. 5, N° 2, (février 1966), pp. 38-52; T.A. Kochan, "Dispute Resolution Procedures" in Collective Bargaining and Industrial Relations, (New Work, N.Y.: Irwin, 1980).

11 W.W. Notz et F.A. Starke, "Final Offer Versus Conventional Arbitration as Means of Conflict Management", Administrative Science Quarterly, Vol. 23 (juin 1978), pp. 189-203; P. Feuille, "Final Offer Arbitration and the Chilling Effect", Industrial Relations, Vol. 13, N° 3 (octobre 1975), pp. 302-310.

Date d'expiration de la convention

Apparemment, si la loi fixe au 31 août la date d'expiration des conventions collectives, c'est que cette disposition se retrouve dans la Loi sur la négociation collective entre conseils scolaires et enseignants (LNCCSE).[12] Cette date du 31 août dans la LNCCSE n'est pas déraisonnable, car à toutes fins pratiques, l'année scolaire commence le 1er septembre dans le réseau public. Mais dans les collèges, seuls certains programmes commencent vers cette date. Les programmes d'éducation coopérative, les programmes de formation parrainés par le gouvernement et une foule d'autres services sont dispensés sans égard aux cycles traditionnels du calendrier des écoles publiques et des universités. Comme le prospectus des collèges n'est pas lié à cette date du 31 août, il n'y a guère d'argument convaincant pour qu'elle soit retenue pour les collèges. Les parties devraient pouvoir choisir une date susceptible d'exercer sur elles "une certaine pression en vue d'un règlement" et de réduire le délai entre l'avis d'intention de négocier et le début des négociations sérieuses.

La période de négociation

Les données relatives à chaque ronde de négociations indiquent que les parties n'ont réglé leurs différends dans presque tous les cas[13] qu'après l'expiration de la convention précédente. Si la Loi sur la fonction publique ne précise pas la date du début des négociations, l'avis d'intention de négocier doit être signifié trois ou quatre mois avant l'expiration de la convention selon les dispositions de la LNCEC, et neuf mois avant la date d'expiration du 31 août selon les dispositions de la LNCC. À tout le moins, la période de neuf mois de négociations prévue par la LNCC semble

---

12 Loi sur la négociation collective entre conseils scolaires et enseignants, L.R.O. 1980, c. 464

13 À deux reprises, en 1985-1987 et en 1987-1989, le personnel d'appui a conclu une entente avant l'expiration de la convention précédente, et le personnel enseignant a conclu une entente provisoire, en 1981-1982, avant l'expiration de la convention précédente.

inutilement longue et diminue le sentiment d'urgence qui pourrait être associé à un calendrier de négociation plus court.

Délais prévus pour les sanctions

À l'heure actuelle, le droit de grève ou de lock-out est assujetti à certaines conditions. Une grève ne peut être déclenchée que si la convention précédente a expiré, qu'au moins 15 jours se sont écoulés après la publication du rapport de l'enquêteur (au moins 45 jours après la nomination de l'enquêteur), si la dernière offre du CAC a été rejetée par les membres de l'unité de négociation, si les employés ont voté en faveur d'une grève lors d'un scrutin secret, et si au moins cinq jours se sont écoulés entre le vote en faveur de la grève et l'avis écrit envoyé par le syndicat au Conseil l'avisant de la date du début de la grève.

L'employeur ne peut recourir au lock-out que si la convention a expiré, si 30 jours au moins se sont écoulés après remise à chaque partie du rapport de l'enquêteur, et après avis écrit envoyé au syndicat par le CAC au nom des employeurs cinq jours avant le début du lock-out.

Ces dispositions ont pour effet cumulatif d'échelonner sur une longue période les activités qui constituent les conditions nécessaires à la tenue d'une grève ou d'un lock-out, et leur déroulement effectif. En particulier, pour que le syndicat puisse déclencher une grève, il doit tenir un scrutin portant sur la dernière offre reçue et sur la grève. En outre, le scrutin sur la dernière offre reçue doit précéder le vote de grève ou être organisé le même jour. De plus, le vote de grève ne peut survenir avant que le rapport de l'enquêteur soit rendu public. Ces longs délais ont tendance à réduire au minimum la probabilité d'une grève ou d'un lock-out. Les scrutins deviennent de simples formalités, chacun supposant qu'il y a encore beaucoup de temps pour que se déroulent de véritables négociations.

En plus de cet échelonnement prévu entre les sanctions effectives et leurs conditions préalables, il existe d'autres

problèmes associés à ces délais. La décision de tenir un scrutin sur la dernière offre reçue incombe au syndicat. Mais la date de la tenue de ce scrutin n'est liée à aucun autre événement; le syndicat peut tenir ce scrutin à tout moment au cours des négociations. Il faut également souligner que dans le cadre de la LNCCSE, le syndicat des enseignants se prononce sur l'offre finale du conseil scolaire et non simplement sur la dernière offre reçue. Dans les collèges, le syndicat peut organiser un vote sur une offre qui pourrait ne pas représenter la dernière offre du CAC, mais plutôt ses propositions au moment précis où le syndicat décide de tenir un scrutin. Cette offre pourrait représenter aussi bien les positions initiales que les propositions finales véritables. Si le vote est tenu à un stade peu avancé des négociations, le syndicat présente la dernière offre reçue comme une insulte qui stimule le militantisme syndical. En fait, il n'existe pas de possibilité pour les syndiqués de voter sur une offre finale véritable, et cette offre est habituellement rejetée par une majorité importante, comme le montre clairement le Tableau 14.1. À vrai dire, tout indique que ce syndicat considère que le vote sur la dernière offre reçue n'est rien d'autre qu'un obstacle de plus à surmonter, ce qui est encore plus apparent lorsqu'on analyse les votes récents.[14]

---

14 CAAT Academic Bulletin, septembre 1987.

TABLEAU 14.1
RÉSULTATS DES SCRUTINS SUR LES DERNIÈRES OFFRES
(en pourcentage)

	1979-1980		1981-1982		1982-1984		1984-1985		1985-1987		1987	
	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON
Personnel enseignant	31,8	68,2	23,1	76,9	13,2	86,8	4,9	95,1	6,4	93,6	18,7	81,3

	1978		1982		1984	
	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON
Personnel d'appui	3,9	96,1	29,7	70,3	11,7	88,3

Source: Compilation établie à partir des données de la Commission des relations de travail dans les collèges.

Un autre problème vient de ce que la LNCC n'associe pas les délais prévus pour le vote de grève et le déclenchement effectif de la grève. C'est pourquoi, compte tenu du fait que le scrutin porte sur la dernière offre reçue plutôt que sur l'offre finale, les membres de l'unité de négociation peuvent faire une grève pour des questions qui ne se présentent peut-être plus de la même façon, tant au plan du fond que de la forme, que lors du vote de grève initial. Le SEFPO déclare qu'il tient ses membres informés de l'état véritable des négociations en tout temps et qu'il n'oserait déclencher une grève en se fondant sur un vote de grève tenu à partir d'une position "ancienne", mais le système actuel présente des risques très élevés d'abus, intentionnels ou non.

La Loi sur les relations de travail[15] prévoit une forme différente de scrutin sur les dernières offres. Le syndicat peut

tenir un vote de grève quand il le veut, mais l'employeur supervise le scrutin sur sa dernière offre. Aux termes de l'article 40 (1) de la LRT, l'employeur peut demander la tenue d'un tel scrutin, et le ministre du Travail doit l'autoriser. Le scrutin peut être organisé avant ou après la tenue d'un vote de grève. Les résultats des scrutins tenus dans le cadre de la LRT figurent au Tableau 14.2 ci-dessous.

TABLEAU 14.2
COMMISSION DES RELATIONS DE TRAVAIL DE L'ONTARIO
SCRUTINS SUR LES DERNIÈRES OFFRES

	1982-1983	1984-1985	1985-1986	Depuis juin 1980
Nombre de demandes	21	26	24	137
Scrutins tenus	17	23	12	
Règlement avant scrutin	1	3	7	34
Retraits	3		4	9
En attente			1	
Offres acceptées	3	8	4	23
OUI	456	457	576	
NON	341	265	284	
Offres rejetées	14	15	8	70
OUI	798	569	742	
NON	1 958	1 964	473	

14.2.3 Résumé

La prolongation constante des négociations indique que le processus de la négociation collective dans les collèges n'est pas efficace. Quant aux mécanismes de règlement des conflits, ils ne sont pas efficaces ou ne sont pas utilisés comme il faut. Lorsqu'on ajoute à ces problèmes les délais rigoureux prévus dans la LNCC, il est évident que l'enquête telle qu'elle existe

---

15 Loi sur les relations de travail, L.R.O. 1980, c. 228.

n'atteint pas ses objectifs. Si les principes qui la fondent sont utiles, la forme actuelle de l'enquête est inefficace. Quant à la médiation et à l'arbitrage, ces mécanismes ne semblent pas présenter de difficulté; mais le vote sur la dernière offre reçue et le manque de liens étroits entre le vote de grève, l'avis de grève et le déclenchement effectif de la grève met les membres de l'unité de négociation en danger de ne pas être pleinement informés avant le début d'un arrêt de travail.

14.3 RECOMMANDATIONS

Les deux parties à la négociation collective ainsi que de nombreux spécialistes de l'extérieur qui ont étudié le système de négociation collective dans les collèges ont fait observer qu'il n'y a pas de "pression" exercée sur les parties pour négocier une convention. En d'autres termes, il n'y a pas de pénalité imposée à quiconque pour la longueur des négociations. Le CAC accepte la rétroactivité des salaires à la conclusion d'un règlement, les collèges paient les négociateurs syndicaux pour le temps qu'ils ont passé en négociations,[16] et il semble que l'employeur investit les hausses salariales et fait de l'argent pendant que se déroulent les négociations. L'employeur se montre peu disposé à lock-outer ses employés syndiqués et à risquer de perdre l'approbation du public en fermant les collèges, et il est très difficile pour le syndicat de faire peser une menace de grève réaliste tant que l'employeur présente une offre raisonnable à la table de négociation.

Pour certains, il n'y a pas de solution à ce problème de la longueur des négociations. Après tout, comme le disait Churchill, "il vaut mieux discuter que se faire la guerre". Mais la longueur interminable des négociations a des effets néfastes. En plus d'augmenter la frustration des négociateurs eux-mêmes, cette incertitude continue est un obstacle à l'établissement de rapports constructifs à l'échelon provincial et à l'échelon local. Pendant

---

16 Voir l'article 13.03 de la convention collective du personnel enseignant, 1985-1987.

que les agents négociateurs livrent une guerre de propagande, il est difficile de se concentrer sur le but premier des collèges : une éducation de qualité.

De toute évidence, il faut veiller à ne pas accroître les risques de grève ou de lock-out en touchant au processus de négociation. Les recommandations ci-après visent les fins suivantes:

- éliminer les obstacles actuels au progrès des négociations et réduire le temps consacré aux négociations, sans accroître de façon importante les risques de grève ou de lock-out;
- fournir à chacune des parties à la négociation la possibilité d'exercer suffisamment de pression sur l'autre partie pour conclure une entente, ou exercer son option en matière de sanctions si les négociations s'étirent au point que les inconvénients causés par ce délai valent la peine de prendre le risque d'exercer les sanctions.

Recommandation 28*

La Loi sur la négociation collective dans les collèges devrait inclure les dispositions suivantes relatives à la négociation des conventions collectives des unités de négociation du personnel enseignant et du personnel d'appui:

a) Les parties négocient elles-mêmes la date d'expiration de la convention collective.

b) L'avis d'intention de négocier est signifié 90 jours avant l'expiration de la convention collective, et les parties se rencontrent pour négocier de bonne foi dans les 30 jours de la signification de l'avis.

c) Le syndicat peut voter la grève, ou l'employeur un lock-out au moment où il le décide, mais ne peut déclencher la grève ou le lock-out que 30 jours après la signification de l'avis de grève ou de lock-out, et une fois la convention collective expirée.

d) Ces scrutins sont tenus sous la surveillance de la Commission des relations de travail dans les collèges. Ils sont valables pour une période de trois mois, après quoi les parties sont tenues d'organiser un autre scrutin avant de déclencher une grève ou un lock-out.

e) Dans les trois jours de la signification de l'avis de grève ou de lock-out, la Commission des relations de travail dans les collèges (CRC) nomme un médiateur qui recommande, dans les cinq jours de sa nomination, la nomination éventuelle d'un enquêteur.

f) Si un enquêteur est nommé, il doit l'être dans les trois jours de la recommandation du médiateur. L'enquêteur rencontre les parties et prépare un rapport qui est remis aux parties et au public dans les quinze jours de sa nomination.

g) Une grève ou un lock-out ne peut être déclenché que cinq jours après la remise du rapport de l'enquêteur ou du scrutin sur la dernière offre prévu en h) ci-dessous.

h) L'employeur peut en tout temps, jusqu'à cinq jours avant le déclenchement d'une grève, demander un scrutin sur son offre finale. Ce scrutin est tenu par la CRC dans les cinq jours de la demande, et la date du déclenchement de la grève est alors reportée de cinq jours. L'offre finale de l'employeur est présentée au syndicat au moment de sa demande.

i) Nonobstant ce qui précède, la CRC peut désigner en tout temps un médiateur lorsqu'elle le juge approprié.

Recommandation 29
La CRC doit réviser entièrement sa procédure d'organisation de scrutins surveillés, en vue d'en accroître l'efficacité.

14.4 FONDEMENT DES RECOMMANDATIONS

Ces recommandations exigent des modifications considérables à la façon dont les parties négocient dans les collèges. Le calendrier de ces négociations est illustré à la Figure 14.2 ci-dessous.

FIGURE 14.2
CALENDRIER DES NÉGOCIATIONS

EVÉNEMENT		CALENDRIER
Expiration de la convention	E	
Avis d'intention de négocier	B	E-90
Début des négociations		E-60
Scrutin de grève		
Avis de grève	N	S-30
Nomination d'un médiateur		N+3
Recommandation d'un enquêteur		N+8
Nomination d'un enquêteur		N+11
Rapports de l'enquêteur		N+25; S-5
Date de la grève	S	N+30 ou L+10
Demande d'un scrutin sur la dernière offre	L	(S-5)
Scrutin sur la dernière offre		L+5

14.4.1 Expiration de la convention et avis d'intention de négocier

Pour les raisons indiquées ci-dessus, rien ne justifie que la date d'expiration de la convention soit précisée dans la loi d'habilitation aux fins des négociations collectives. En outre, le délai prévu entre l'avis d'intention de négocier et le début des négociations est trop long pour inciter à une certaine urgence. La période de 90 jours recommandée est conforme aux autres régimes de négociation et devrait être tout à fait suffisante.

14.4.2 L'enquête

La LNCC et la LNCCSE ont introduit la notion de l'enquête dans les relations de travail en Ontario. La commission recommande le maintien de l'enquête, principalement parce que le public a le droit de savoir ce qui se passe dans les conflits de travail du

secteur public. À vrai dire, compte tenu de la dissociation du gouvernement et de la négociation collective dans les collèges recommandée dans ce rapport, il sera encore plus important de savoir clairement ce qui se passe en cas de menace de grève ou de lock-out.

À l'heure actuelle, sauf demande spéciale des parties, l'intervention de l'enquêteur est liée à la date d'expiration de la convention, le 31 août. L'enquête a lieu à un stade peu avancé des négociations et est tout à fait inutile. Elle n'aide pas les parties et ne répond pas au droit du public de connaître les questions en cause, car les négociations ne sont pas assez avancées pour savoir de quoi il retourne. À l'heure actuelle, l'enquête est au mieux peu pertinente, au pire un obstacle au déroulement des négociations.

Les recommandations préconisent le maintien de l'enquête, qui devrait se dérouler cependant alors que les négociations sont plus avancées. En fait, l'enquêteur ne devrait intervenir que lorsque les parties sont engagées dans le compte à rebours en vue d'une grève ou d'un lock-out. L'enquête devrait être facultative, recommandée (ou non) par le médiateur nommé au conflit, après signification d'un avis de grève ou de lock-out. De cette façon, les négociations se poursuivraient en attendant la nomination d'un enquêteur et la tenue des audiences.

Cette recommandation sur l'intervention d'un enquêteur à un stade avancé du processus, après la tenue d'un vote de grève ou de lock-out, devrait garantir que les négociations se sont poursuivies, car aucune partie ne serait en mesure d'obtenir de ses membres un vote de grève ou de lock-out sans les avoir convaincus que les négociations sont vraiment dans une impasse. L'enquêteur ferait alors rapport au public à un stade avancé des négociations, une fois les questions en litige clarifiées et les positions véritables des parties connues.

Ce processus est semblable au mécanisme de la conciliation prévu dans les lois ontariennes et fédérales sur les relations de travail. Le rapport de l'enquêteur est analogue, selon cette formule, au rapport de la commission de conciliation. Si le médiateur n'en recommande pas, cela ressemble au rapport "sans recommandation" prévu par la LRT.

14.4.3 Recours aux sanctions et délais

Des recommandations sont présentées en vue d'éliminer un grand nombre des obstacles découlant de ces délais, tout en assurant le jeu de contrepoids. Le syndicat devrait avoir la liberté de tenir un vote de grève quand il l'entend, à partir de l'information qu'il présente à ses membres.

Le scrutin actuel sur la dernière offre reçue est rejeté parce qu'il ne rime à rien. Il présente des risques lorsqu'on y a recours au début du processus : l'offre présentée sera évidemment améliorée par la suite, mais ne peut que servir des fins de propagande pour encourager le militantisme. L'employeur n'ose pas et ne devrait pas présenter une position finale au début du processus de négociation, à moins d'être sûr que le syndicat est politiquement capable d'accepter cette offre à un stade peu avancé des négociations. Il existe très peu de situations où les parties ont ce degré de confiance et de compréhension mutuelle... et c'est pourquoi la plupart des négociations s'étirent interminablement.

Le SEFPO a fait valoir que les décisions de tenir un vote de grève ou de déclencher une grève sont essentiellement des questions qui relèvent du syndicat, et que la loi ne devrait pas les aborder. À son avis, la tenue irresponsable d'un vote de grève serait un suicide politique pour les dirigeants syndicaux, et ce fait en lui-même suffirait pour empêcher la représentation erronée des faits ou l'action précipitée. Il ne faut cependant pas oublier que la LNCC contient des dispositions efficaces qui astreignent tous les membres d'une unité de négociation à la grève si le syndicat déclenche une grève. Dans un chapitre précédent,

la commission a recommandé que cette disposition soit maintenue. En d'autres termes, la possibilité doit exister que soit tenu de façon rigoureuse un scrutin sur la dernière offre véritable prévue par la loi. C'est cette même conviction qui explique la recommandation selon laquelle un scrutin sur la dernière offre peut être demandé par l'employeur jusqu'à cinq jours avant le déclenchement d'une grève.

Cette disposition ressemble à celle de l'article 40 de la LRT. Elle s'en écarte en limitant le délai prévu pour l'offre de l'employeur à la période avant le déclenchement d'une grève, alors que la LRT permet la tenue du scrutin une fois la grève déclenchée. Dans le contexte actuel et passé des négociations collectives dans les collèges, la commission considère qu'il serait très périlleux de permettre à l'employeur de révéler son offre finale après le déclenchement d'une grève. Cela est peut-être nécessaire dans le secteur privé, où les grèves peuvent durer des semaines et des mois, et il faut alors recourir à un vote sur une proposition finale révisée. De façon réaliste, le gouvernement ne devrait cependant jamais permettre une telle situation dans le réseau collégial, et ce scrutin après le déclenchement d'une grève n'est pas requis. Selon la forme sous laquelle elle est recommandée, cette disposition s'apparente au jeu de contrepoids. Elle permet à l'employeur de présenter une offre finale véritable aux employés s'il est d'avis que le syndicat a obtenu un vote de grève en présentant de façon erronée la position patronale. Ce n'est pas une disposition qui devrait être utilisée bien souvent. L'employeur qui y aurait recours de façon désinvolte en croyant qu'elle pourrait ralentir les négociations parce qu'il aurait ainsi la chance de passer par-dessus les dirigeants syndicaux pour faire voter l'ensemble des membres de l'unité de négociation, serait bien avisé de considérer qu'à la lumière de l'expérience dans le cadre de la LRT, la grande majorité de ces scrutins entraînent le refus de l'offre patronale par l'unité de négociation.

Il est recommandé que la demande d'un scrutin sur l'offre finale puisse être présentée en tout temps après signification de l'avis d'intention de négocier par l'une ou l'autre partie. Cela veut dire que si les collèges sont d'avis que les négociations se poursuivent de façon interminable, ils peuvent demander la tenue d'un scrutin sur leur dernière offre. Ils ne pourraient cependant le faire qu'une seule fois lors d'une ronde de négociations.

Les autres recommandations touchant les délais visent à réduire au minimum la période de temps prévue aux diverses étapes, par exemple pour la nomination d'un enquêteur, tout en laissant suffisamment de temps à la conduite des diverses activités. Si les délais prévus sont courts, de façon à exprimer un certain sens de l'urgence et à promouvoir des activités parallèles telles que la poursuite des négociations pendant la préparation du rapport de l'enquêteur, ils sont quand même réalistes.

15
LES RÉGIMES DE RETRAITE

Lorsque la Loi sur la négociation collective dans les collèges[1] a remplacé la Loi sur la négociation collective des employés de la Couronne,[2] presque toutes les conditions de travail pouvaient être négociées. La seule exception, c'était les régimes de retraite, expressément écartés de la négociation par l'article 3 de la LNCC. Cela a toujours gêné le syndicat et, pour diverses raisons, bien d'autres participants au réseau collégial.

15.1 SITUATION ACTUELLE

Le régime de retraite des collèges d'arts appliqués et de technologie a été établi en septembre 1967 et est administré dans le cadre d'une entente entre le Régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario (RREMO) et le Conseil des affaires collégiales (CAC) en vertu de l'article 16 de la Loi sur le régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario.[3] Cette entente a remplacé le système initial, dans lequel chaque collège était signataire distinct de l'entente.

Le comité consultatif des relations de travail, sous-comité du CAC, présente des recommandations au Conseil sur les politiques du régime de retraite et collabore avec les administrateurs du RREMO pour régler les questions administratives. Ce comité est formé de représentants du CAC, du MUC, de l'administration des collèges, des enseignants et du personnel d'appui. Ces dernières

---

1 Loi sur la négociation collective dans les collèges, 1975, c.74.

2 Loi prévoyant la négociation collective pour les employés de la Couronne, 1972, c. 67.

3 Loi sur le régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario, L.R.O. 1980, c. 348.

années, un représentant du RREMO servait de personne ressource et s'abstenait de voter. Après approbation du CAC, les recommandations sont soumises à l'approbation du MCU et, le cas échéant, au Conseil de gestion du gouvernement.

Le régime de retraite des CAAT représente environ 10 pour cent de l'actif du REEMO, le plus important régime de retraite au Canada, dont l'actif dépasse sept milliards de dollars. S'il était distinct, le régime de retraite des CAAT figurerait parmi les vingt premiers régimes de retraite au Canada au plan de l'actif, estimé actuellement à 700 000 000 $ environ. Selon une évaluation technique, ce régime a un rendement acceptable,[4] mais les spécialistes du MCU croient qu'une meilleure administration permettrait d'augmenter ce taux de rendement de 0,5 à 1,0 pour cent, ce qui est naturellement une simple opinion.

Les problèmes qui ont surgi et persistent pour le RREMO sont axés sur des allégations d'administration inefficace, qui se reflètent dans plusieurs points: période de temps excessive pour faire modifier le nom des bénéficiaires, couverture du conjoint, droit aux prestations, etc. Cela a entraîné bien des plaintes et plusieurs manifestations de mécontentement de la part des paliers supérieurs du gouvernement. Il semble que des gestionnaires et des conseillers indépendants pourraient accroître le taux de rendement et améliorer considérablement l'administration du régime.

Ces dernières années, des modifications au régime de retraite des CAAT ont fait l'objet d'un grand nombre de débats et de propositions, notamment d'une importante étude en 1986 par Sedgewick Tomenson Associates et Frank Russel Canada (ST/FR)[5].

---

4 Cette évaluation, fournie par la SRTAS du MCU, n'a pas fait l'objet d'études indépendantes de la part de la commission.

5 "Pension Study for the Colleges of Applied Arts and Technology", par Sedgewick Tomenson Associates et Frank Russel Canada, juillet 1986.

Des modifications importantes représenteraient une entreprise considérable et nécessiteraient d'importants changements d'ordre législatif.

15.2 RÉFLEXIONS

15.2.1 Les positions des parties

Au Canada, les gouvernements ont toujours hésité à autoriser la négociation des régimes de retraite dans la fonction publique. Il semble que cela tient à plusieurs raisons, mais elles n'ont jamais été clairement indiquées. À partir d'échanges avec divers porte-parole de la fonction publique de l'Ontario, les raisons historiques suivantes peuvent expliquer que les régimes de retraite soient exclus de la négociation collective :[6]

- Le gouvernement a toujours accordé des pensions de retraite à ses employés bien avant le début de la négociation collective dans le secteur public, et offre toujours des prestations de retraite excellentes, ce que le SEFPO est prêt à reconnaître.

- Le gouvernement garantit les prestations de retraite et assume donc tous les risques. C'est la raison pour laquelle il ne croit pas pouvoir partager la responsabilité du régime en la négociant avec le SEFPO.

- La plupart des employés du secteur public n'ont pas le droit de grève, et leurs conflits de travail font l'objet d'un arbitrage pour conflit d'intérêts. Le gouvernement hésite beaucoup à laisser à des arbitres le soin de décider des régimes de retraite, car ils ont très rarement la compétence actuarielle nécessaire en cette matière.

- Le syndicat exerce une certaine influence sur l'importance des pensions de retraite, qui sont liées directement au niveau de la rémunération, qui est négociable.

- Le droit de regard du syndicat sur les caisses de retraite pourrait conduire à un désinvestissement sélectif dans les pays ou les entreprises figurant sur les listes noires

---

6 Selon des échanges avec divers fonctionnaires des ressources humaines et autres fonctionnaires du MCU et du Secrétariat des ressources humaines, ces raisons sont très variées. Ces opinions ne représentent pas nécessairement le point de vue des responsables politiques.

> syndicales, mais nonobstant ces décisions de désinvestissement, les syndicats s'attendraient que le gouvernement fournisse les fonds nécessaires pour garantir les prestations, même si les décisions d'investissement aboutissaient à un rendement médiocre des fonds.

Le SEFPO est d'avis que les régimes de retraite font partie des conditions de travail, et qu'il n'est pas rare qu'ils soient une question négociable lors des négociations collectives dans le secteur privé. Le syndicat est d'avis -- et cet avis est partagé par les fonctionnaires du MCU -- qu'il est accordé relativement peu d'attention au régime de retraite des CAAT, même s'il représente environ 10 pour cent de l'actif du RREMO. Si le régime de retraite des CAAT était distinct, il resterait très important mais pourrait être administré en tenant compte d'abord et avant tout des intérêts des employés des CAAT, et la façon de s'assurer qu'il reflète véritablement ces intérêts, c'est de le rendre négociable.

15.2.2 Négociabilité du régime de retraite

Il y a essentiellement quatre éléments qui pourraient être négociés dans un régime de retraite :

- la direction effective du régime de retraite;
- le type de régime de retraite : à prestations définies ou à cotisations définies;
- les opérations du régime de retraite : les diverses politiques et méthodes relatives aux investissements et à l'administration;
- les prestations que les employés recevront, et les cotisations, le cas échéant, en fonction des prestations.

À première vue, il est difficile de soutenir que les régimes de retraite ne devraient pas être négociables. La plupart des arguments à l'encontre de leur négociabilité sont fondés sur le paternalisme et laissent entendre que les employés, par le biais de leurs représentants, sont incapables de faire des choix éclairés sur leur avenir dans le cadre législatif rigoureux qui

régit les régimes de retraite et leur administration. Il devrait pourtant être possible pour les employés, par le biais de leurs représentants élus, de décider quelle est la partie de leur rémunération actuelle (salaires et autres avantages) qu'ils désirent réserver en vue de recevoir certains avantages plus tard sous forme de prestations. En outre, compte tenu de la gamme variée des emplois autres que les emplois à plein temps (à temps partiel, à charge partielle et diverses autres catégories d'emplois), des ménages où les deux conjoints travaillent et du service non continu, des emplois partagés et autres ententes novatrices en matière de travail, il importe que le régime de retraite soit très adapté aux besoins et aux préférences des employés.

Mais le régime de retraite des CAAT ne couvre pas seulement les membres de l'unité de négociation, et bien des membres de l'unité de négociation ne sont pas membres du SEFPO. Pour ces deux raisons seulement, il serait tout à fait inapproprié que le représentant des employés ait un droit de regard sur le régime de retraite des CAAT.

Il y a un autre argument très valable contre la négociabilité de tous les aspects du régime de retraite. Ces régimes doivent être gérés de façon très prudente -- les investissements à risque élevé ne sont pas compatibles avec la saine gestion d'un régime de retraite. La négociation collective est une activité très instable. L'équipe de négociation élue une année peut avoir des idées très fermes sur la nature du régime de retraite. L'équipe élue un ou deux ans plus tard peut avoir des idées radicalement différentes et insister pour que la nature du régime soit considérablement modifiée. Les changements proposés peuvent être valables en eux-mêmes, mais il se peut que le moment choisi pour les faire soit tout à fait inapproprié et risque d'entraîner des pertes pour le régime. Pour cette seule raison, il importe de peser avec le plus grand soin les rapports entre le régime de retraite et les négociations collectives.

Compte tenu de la modification du rôle du CAC, il semble que sa responsabilité à l'égard du régime actuel, au nom des collèges, soit aujourd'hui anachronique et qu'il faille apporter des changements radicaux à la structure du régime. Dans leur rapport, ST/FR ont étudié plusieurs possibilités et examiné d'autres régimes ontariens dans le secteur public, notamment les régimes de retraite des hôpitaux de l'Ontario, de Ontario Hydro et des enseignants.

Ils recommandent la création d'une commission du régime de retraite comprenant trois représentants gouvernementaux, un membre du CAC, ainsi que cinq représentants des collèges choisis parmi les présidents des collèges et les cadres des services financiers et des ressources humaines qui, selon le rapport, sont réputés "bien connaître le réseau collégial et les besoins et préoccupations des employés". On constate cependant avec surprise que le rapport ne recommande même pas la présence d'un représentant "hors cadre" à cette commission ou d'un représentant syndical, même si les représentants syndicaux constituent 50 pour cent des membres de la Commission du régime de retraite des enseignants et 25 pour cent de ceux du comité du régime de retraite des hôpitaux de l'Ontario. Le rapport concède cependant qu'il devrait y avoir des représentaux syndicaux au comité d'administration des avantages sociaux, qui se situe à un échelon inférieur, et qu'ils devraient pouvoir traiter des situations individuelles de leurs membres et faire des recommandations à la commission sur la conception du régime.

L'étude ST/FR ne fournit aucune raison pour exclure les représentants syndicaux de la commission du régime de retraite qu'elle propose. Elle n'aborde pas non plus la possibilité de régimes de retraite distincts pour les employés syndiqués et non syndiqués, ou de régimes analogues comportant divers niveaux de cotisations et de prestations, se contentant de dire -- dans son analyse du mémoire du SEFPO -- que le nouveau régime devrait pouvoir être réparti selon les différents groupes d'employés.

Il est possible que les intérêts des employés soient représentés autrement que par le biais de leurs syndicats. Par exemple, dans certaines universités, les commissions du régime de retraite comportent des postes désignés pour les employés "hors cadre" élus par le personnel enseignant et le personnel d'appui. Mais ces représentants n'ont pas les connaissances et l'organisation nécessaires pour représenter efficacement le personnel. Pour acquérir la compétence nécessaire à la prise de décision en matière de régimes de retraite, il faut beaucoup de temps et d'efforts, souvent même recourir à des services externes de conseils et d'actuariat. Un syndicat peut réunir ces ressources.

15.3 RECOMMANDATIONS

L'établissement d'une structure administrative pour un régime de retraite de cette ampleur est une entreprise importante, dont un grand nombre d'éléments échappent tout à fait à la compétence ou au mandat de cette commission. En outre, la négociabilité du régime de retraite des employés syndiqués doit être étudiée dans le contexte plus général du régime de retraite des collèges et de la situation actuelle de la réforme des régimes de retraite en Ontario et au Canada.

Néanmoins, la commission souscrit sans hésiter aux deux principes suivants:

- Les cotisations et les prestations du régime de retraite des membres des unités de négociation devraient pouvoir être négociées par leur syndicat.
- Le syndicat devrait avoir une voix égale à celle de l'employeur pour toutes les questions politiques se rapportant au régime de retraite, y compris la nature du régime, son administration et sa gestion, et les politiques d'investissement.

Recommandation 30*

Un nouveau régime de retraite des CAAT devrait être mis sur pied, et la moitié des membres de la commission du régime

devraient être des représentants syndicaux. La commission du régime devrait être présidée par un tiers indépendant, nommé par le gouvernement après consultation des collèges et du syndicat, et le président aurait voix prépondérante en cas d'égalité des voix.

Recommandation 31*
L'interdiction de négocier les régimes de retraite devrait être éliminée de la Loi sur la négociation collective dans les collèges.

15.4 FONDEMENT DES RECOMMANDATIONS

Ces recommandations sont présentées non sans émoi en raison de la nature complexe des questions en cause. Néanmoins, les gens prennent aujourd'hui une retraite précoce et vivent plus longtemps et la question des régimes de retraite revêt une telle importance que les employés doivent avoir de plus en plus leur mot à dire pour déterminer quelles seront leurs cotisations et leurs prestations de retraite.

Les recommandations présentées préconisent la négociabilité du régime de retraite, mais de deux façons différentes. La façon immédiate, c'est à la table de négociation. Le syndicat pourrait demander des prestations de retraite plus importantes, peut-être en demandant que la cotisation de l'employeur soit augmentée, peut-être en suggérant des cotisations différentes selon les employés. Après avoir établi les coûts de ces demandes avec les administrateurs du régime, les parties pourraient négocier ces demandes. La décision finale devrait être reflétée dans les coûts du règlement. Si le syndicat désirait apporter des changements à la politique des investissements (p. ex. certaines restrictions), au type de régime (p. ex. des prestations ou des cotisations définies) ou à l'administration du régime, il le ferait par le biais de ses représentants à la commission du régime de retraite.

Il est indispensable que le syndicat ait une représentation égale à la commission du régime pour exercer une influence

importante sur les décisions de la commission. Si cette représentation est inférieure à 50 pour cent des membres de la commission, l'influence du syndicat ne sera pas proportionnée à la responsabilité qu'il a à l'égard de ses membres de négocier en leur nom les conditions de travail. Mais si sa représentation est de 50 pour cent, il y a toujours le risque d'une impasse à la commission. Ce risque existe bel et bien si -- comme l'indique l'étude du mémoire du syndicat dans le rapport ST/FR -- le désaccord est important sur les politiques et les principes d'investissement. Il est donc judicieux de prévoir un mécanisme permettant de résoudre les impasses, et c'est pourquoi la commission recommande que le président de la commission du régime de retraite soit un tiers indépendant, et qu'il ne puisse voter aux délibérations de la commission qu'en cas d'égalité des voix.

La commission a étudié la recommandation préconisant un régime de retraite distinct pour les membres de l'unité de négociation, ou la constitution de deux régimes de retraite, un pour le personnel d'appui et un pour le personnel enseignant. Elle a écarté cette recommandation, même si cette possibilité pouvait se concrétiser dans l'avenir si la commission du régime de retraite en décidait ainsi. Mais la sécession de groupes importants d'un régime de retraite entraîne des coûts significatifs, les frais additionnels d'administration et de gestion devant être assumés à la fois par les partants et ceux qui restent.

16
LA COMMISSION DES RELATIONS DE TRAVAIL DANS LES COLLÈGES

Constituée au titre de la Loi sur la négociation collective dans les collèges,[1] la Commission des relations de travail dans les collèges (CRC) exerce un certain nombre de fonctions dans la négociation collective des collèges:

- formation et nomination des tiers intervenants comme les enquêteurs, les médiateurs, les arbitres des propositions finales et autres arbitres;
- décisions sur la négociation de mauvaise foi et les risques;
- détermination de la procédure et organisation des scrutins sur la dernière offre reçue et la grève, exigés par la LNCC;
- collecte des statistiques sur les salaires, la charge de travail et les autres conditions de travail;
- supervision générale de la négociation collective dans les collèges et services d'aide nécessaire aux collèges.

16.1 SITUATION ACTUELLE

La CRC partage le personnel et les installations de la Commission des relations de travail en éducation (CRE). Elle a limité ses activités, en pratique, à la nomination de tiers intervenants et, comme ce fut le cas lors de la grève de 1984, à la déclaration de l'existence d'un danger. Le MCU assure 65 000 $ du budget d'exploitation de la CRE et de la CRC.

16.2 RÉFLEXIONS

La LNCC donne à la CRC une certaine responsabilité touchant la collecte et l'analyse des données des collèges. En sa qualité

---

1 Loi sur la négociation collective dans les collèges, L.R.O. 1980, c. 74.

d'organisme indépendant, la CRC peut -- et a la compétence à cette fin -- recueillir des données, faire des analyses et fournir des recommandations avec les autres établissements d'enseignement de l'Ontario, et même des autres provinces, dans des domaines tels que la charge de travail, le nombre d'élèves par classe et les salaires et avantages sociaux des employés à plein temps et à temps partiel. Aux fins des négociations, les parties voudront toujours recueillir leurs propres données, mais les données de la CRC pourraient grandement contribuer à l'établissement de rapports plus constructifs entre les parties en éliminant les accusations de déformation délibérée des faits. La CRC pourrait aussi, comme le fait la CRE dans les écoles, recueillir des données sur le nombre croissant d'ententes locales dans les collèges.

La CRC n'a jamais exercé ses fonctions dans toute la mesure requise. Dans son étude des fonctions de la CRC, effectuée pour la commission,[2] Graeme McKechnie conclut que le manque d'analyses statistiques de la part de la CRC ne tient pas à une hésitation ou un refus délibéré, mais plutôt au fait qu'elle a eu peu de demandes en ce sens. La CRE fournit des comparaisons entre les conseils scolaires, qui ont chacun leur propre convention collective. On a donc pensé que l'établissement de données comparatives pour les collèges ne serait pas utile, en raison de la convention unique pour chacune des unités de négociation. Mais cela ne tient pas compte de la nécessité de disposer de données comparatives sur les conditions de travail, la rémunération et les autres conditions de travail des employés à temps partiel. Les demandes de ressources additionnelles pour effectuer ces analyses ont toujours été refusées, la dernière l'ayant été en 1986.[3]

---

2 Graeme H. McKechnie, "Report to the Colleges Collective Bargaining Commission", octobre 1981.

3 Cette dernière demande a été présentée par le directeur général de la CRE et de la CRC, R.H. Field, dans une note au sous-ministre de l'Éducation, Bernard Shapiro, le 8 juillet 1986. Elle portait sur l'engagement d'un agent de recherche chargé de compiler les données statistiques des collèges.

À plusieurs reprises, la CRC a offert aux collèges ses programmes de médiation préventive en matière de griefs et de relations par objectifs, mais ils n'ont pas été acceptés par les parties.

La CRC n'est tout simplement pas un acteur important du système de négociation collective dans les collèges, contrairement à la CRE dans le réseau scolaire. En fait, les parties ont à son égard une attitude quelque peu méprisante et mettent en doute son professionnalisme, parfois même son objectivité. Cela est surtout évident dans les questions touchant l'organisation des scrutins sur la dernière offre reçue et la grève.

La commission a étudié la possibilité d'élargir le rôle de la CRC, qui pourrait exercer toutes les fonctions quasi-judiciaires nécessaires dans le cadre de la LNCC et des amendements proposés à cette loi. Par exemple, c'est la CRC, plutôt que la Commission des relations de travail de l'Ontario (CRTO), qui pourrait être l'organisme judiciaire chargé de décider des questions relatives à l'accréditation, à la composition des unités de négociation et à toutes les manoeuvres déloyales, y compris la légalité des grèves et des lock-out et les allégations de négociation de mauvaise foi. À l'heure actuelle, la CRC décide exclusivement des questions de négociation de mauvaise foi et de danger.

L'élargissement du rôle de la CRC présente des avantages et des inconvénients. Au plan des avantages, si la CRC avait les ressources nécessaires et le mandat approprié, elle pourrait acquérir une connaissance spécialisée du système d'éducation dans les collèges, qui lui permettrait de prononcer des jugements éclairés en fonction du système d'éducation, ce que ne fait pas la CRTO en raison de son caractère plus général. En outre, moins débordée, la CRC serait en mesure d'intervenir plus rapidement et avec plus de souplesse que la CRTO, surchargée de travail.

Trois raisons peuvent être invoquées contre cette recommandation. Tout d'abord, la CRC pourrait difficilement acquérir le professionnalisme incontestable et reconnu de la CRTO

dans l'exercice de ses fonctions judiciaires relatives aux questions découlant des diverses lois provinciales sur les relations de travail. En deuxième lieu, le fait de distinguer les fonctions de médiation et d'aide des fonctions judiciaires offre une certaine valeur, car il est difficile pour des parties d'accepter "l'aide" du même organisme qui décidera ensuite des questions qui les opposent. En troisième lieu, la CRC ne jouit pas de la réputation d'un organisme "sans lien de dépendance" (à l'égard du gouvernement), ce qui vient en partie de ce qu'elle a très rapidement décidé d'émettre une déclaration de danger lors de la grève de 1984.

Des échanges avec le président de la CRTO, le juge Abella, ont aidé la commission à étudier ces questions. Après en avoir discuté avec les vice-présidents de la CRTO, le juge Abella a instamment prié la commission de ne pas accroître la charge de travail de la CRTO. La conclusion du juge Abella semble associée principalement au manque de ressources de la CRTO pour répondre aux demandes additionnelles qui pourraient venir des collèges par suite des recommandations de cette commission.

16.3 RECOMMANDATIONS

Le fait de pouvoir offrir aux collèges l'aide de tiers spécialisés présente beaucoup d'avantages, et il existe un besoin urgent, clairement reconnu, de disposer de données sûres et valables pour aider les parties à la négociation collective. En outre, le régime de négociation recommandé dans ce rapport exige toujours le recours à un grand nombre des fonctions exercées par la CRC (aide de tiers, supervision des scrutins et déclarations de danger), et un remaniement des unités de négociation ne manquera pas d'augmenter les décisions quasi-judiciaires nécessaires. Ces recommandations visent les fins suivantes:

- renforcer le mandat de la CRC de fournir des données objectives aux fins de la négociation et d'offrir aux parties l'aide de tiers spécialisés;
- accorder à la CRC le financement approprié pour qu'elle puisse remplir son mandat de façon compétente.

Recommandation 32*

Le mandat de la CRC devrait être modifié pour inclure toutes les fonctions judiciaires et quasi-judiciaires concernant la négociation collective dans les collèges, notamment en ce qui a trait à l'accréditation, à la composition des unités de négociation, aux décisions sur les pratiques déloyales et aux accusations de négociation de mauvaise foi.

Recommandation 33

Une somme additionnelle de 200 000 $ devrait être affectée au budget annuel de la CRC, lui permettant d'engager un agent des relations de travail dans les collèges, de financer l'élaboration et la mise à jour d'une banque de données sur la négociation collective dans les collèges, et d'offrir aux collèges un programme d'amélioration des relations de travail à l'échelon local.

Recommandation 34

La CRC devrait réviser sa procédure d'organisation et de surveillance des scrutins dans les collèges, en collaboration avec les représentants syndicaux et les représentants de l'administration des collèges.

16.4 FONDEMENT DES RECOMMANDATIONS

Ces recommandations sont fondées sur un certain nombre de considérations qui amènent la commission à être convaincue que la CRC devrait jouer dans les négociations collectives des collèges un rôle plus grand que ne le lui ont permis ses ressources et son mandat dans le passé.

16.4.1 Élargissement du mandat de la CRC

La commission recommande d'élargir considérablement le mandat de la CRC en lui attribuant certaines des fonctions judiciaires et quasi-judiciaires de la CRTO. Cette mesure présente des avantages et des inconvénients, tel qu'indiqué ci-dessus. Dans l'ensemble, cette recommandation repose sur quatre arguments. Tout d'abord, comme elle existe actuellement et dans le cadre des modifications

recommandées dans ce rapport, la LNCC est une loi radicalement différente de la LRT.[4] La CRTO est axée principalement sur la LRT, et il est judicieux d'avoir un organisme distinct adapté, qui connaît parfaitement le cadre législatif particulier dans lequel se déroulent les négociations collectives dans les collèges.

En deuxième lieu, comme elle est constituée, la CRC a la capacité et la compétence professionnelle pour exercer ces fonctions. Elle peut se constituer en tribunal en désignant comme tiers indépendant le président ou le vice-président, ou désigner un autre tiers comme président indépendant d'un tribunal spécial. Mais ces fonctions quasi-judiciaires élargies nécessiteront des rapports sans lien de dépendance entre le CRC et le gouvernement.

En troisième lieu, les fonctions de médiation et de nature judiciaire de la CRC peuvent être dissociées au plan des structures, pour réduire au minimum les influences réciproques, tout comme cela existe pour la CRTO. La section des services mobiles de la CRC désignerait les médiateurs et les enquêteurs, et c'est la CRC qui serait l'organisme quasi-judiciaire pour les autres questions.

Enfin, les recommandations de ce rapport sont susceptibles d'entraîner un certain nombre de conflits touchant l'accréditation et la composition des diverses unités de négociation. Ces conflits doivent être réglés sans délai, ce qui peut plus facilement se faire par le recours à une commission spécialement constituée, en raison de la surcharge actuelle de la CRTO.

16.4.2 Aide spécialisée de tiers intervenants

La CRC exerce un certain nombre de fonctions qui sont nécessaires à la négociation collective. S'il est vrai que certaines de ces fonctions, par exemple la nomination de tiers intervenants, peuvent être exercées par un autre organisme tel que le ministère

---

4 Loi sur les relations de travail, L.R.O. 1980, c. 228.

du Travail, la CRC a quand même mis sur pied un groupe de médiateurs et d'enquêteurs compétents, qui connaissent bien les établissements d'éducation et les parties. De façon générale, les médiateurs et les conciliateurs du ministère du Travail n'ont pas cette même orientation vers l'éducation, et s'il est vrai que le ministère du Travail peut fort bien recourir à l'aide de ce groupe de tiers intervenants, il serait quand même plus facile que la CRC garde cette fonction.

Certaines interventions seraient utiles aux collèges, en particulier les programmes de médiation préventive et de relations par objectifs. Ce genre d'intervention[5] connaît beaucoup de succès dans un certain nombre d'organismes au Canada et aux États-Unis, mais ces interventions nécessitent une bonne connaissance de la négociation et une certaine compréhension des rôles des éducateurs et des administrateurs. La CRC est bien pourvue pour offrir ces programmes aux collèges et devrait le faire de façon dynamique. S'il est vrai que les deux parties doivent désirer ces interventions pour qu'elles soient profitables, ce "désir" peut cependant être stimulé par une campagne dynamique de promotion.

16.4.3 Les fonctions de surveillance

La commission recommande que le gouvernement se distancie davantage de la négociation entre les collèges et les employés syndiqués en mettant sur pied l'Association des relations de travail dans les collèges (ARTC). Dans ce contexte, il est encore plus important qu'un organisme indépendant tel que la CRC exerce des fonctions de surveillance et puisse notamment conseiller le gouvernement lorsque surviennent des situations qui peuvent mettre en danger l'éducation des étudiants.

---

5 Paul D. Bergman, "Conflict Management After RBO: From Process to Procedure", (Thèse de Ph.D., Université Western Ontario, 1987).

La supervision des scrutins par la CRC fait l'objet de critiques fréquentes, comme l'a constaté directement la commission lors de l'une de ses visites dans un collège au cours de la période du scrutin sur la dernière offre reçue. Les critiques portent autant sur la compétence et l'impartialité du personnel qui surveille le scrutin que sur la procédure elle-même. C'est pourquoi la commission recommande que la CRC révise cette procédure avec les parties.

16.4.4 L'information nécessaire à la négociation

Il faut absolument faire en sorte que les parties disposent des données nécessaires pour pouvoir négocier judicieusement. Presque tous les enquêteurs, les arbitres et les médiateurs ont souligné le manque de données sûres et valables sur les salaires, les avantages sociaux, les employés à temps partiel et les conditions de travail, notamment en ce qui concerne la charge de travail et le nombre d'étudiants. Il est vrai que les parties recueillent elles-mêmes de l'information, mais leurs données sont fragmentaires et contestables. En fait, les collèges eux-mêmes ne se sont jamais attelés à la tâche de fournir des données pouvant faire l'objet de comparaisons entre les collèges. On ne sait pas bien si cela tient au fait que les parties ne savaient pas comment recueillir ces données ou que la situation servait leurs intérêts. Ce que l'on sait cependant, c'est que dans un contexte où l'on ne dispose pas de données sûres, les suppositions, les exagérations et les accusations remplacent l'analyse minutieuse nécessaire aux enquêtes sur le réseau collégial.

La CRC a la compétence nécessaire pour collaborer avec les parties à l'élaboration et à la gestion d'une base de données appropriées pouvant servir à la négociation, et si les parties ne collaborent pas de bonne grâce dans cette voie, elle est habilitée par la LNCC à recueillir les données nécessaires auprès des collèges. Cette base de données sera encore plus importante si les autres recommandations sont acceptées. La banque de données de la Direction générale des relations de travail dans les

collèges (DGKTC) sera sujette à caution, car elle servira pour confirmer ou contester les positions des parties à la négociation. Pour sa part, la CRC pourra fournir des données impartiales aux deux parties, au gouvernement et aux tiers intervenants qui doivent assurer les fonctions de médiation, d'enquête ou d'arbitrage. En fournissant ces données, la CRC sera davantage en mesure d'apporter une contribution précieuse aux parties en les aidant à établir des rapports de négociation plus constructifs, fondés sur des données sûres et axés sur les problèmes à régler.

17
LES RELATIONS INTERPERSONNELLES

Les attitudes, les convictions, la compétence et les connaissances des parties à la négociation collective influent grandement sur le déroulement des négociations. Les parties sont aussi influencées par l'expérience qu'elles ont du processus de négociation et de ses résultats.

17.1 SITUATION ACTUELLE

Les relations entre les parties à la négociation, particulièrement dans le cas de l'unité de négociation du personnel enseignant, ont fait périodiquement l'objet des réflexions d'un grand nombre d'observateurs depuis la création des collèges. Le résumé qu'en fait Whitehead dans son rapport d'enquête est peut-être le plus accablant:[1]

> "... les rapports de négociation entre le syndicat et la partie patronale, ainsi qu'entre le syndicat et les tiers intervenants, sont caractérisés par des conflits, de vives rivalités, le recours manifeste à l'autorité, l'abus d'influence, des comportements agressifs et antagonistes, une extrême méfiance, et le déni de légitimité à l'égard de l'autre partie (de l'équipe de négociation ou de chacun des membres de l'équipe) et des tiers intervenants tels que les enquêteurs et la Commission qui les nomme."

Whitehead n'est pas le seul à parler de la sorte. Pitman évoque le "style de confrontation" des parties, et Skolnik parle de "la piètre qualité des rapports de négociation des parties". En décrivant ces rapports, Gandz et McKechnie ont recours à divers qualificatifs: manque de collaboration, rapports destructifs, rapports non collégiaux, etc.

---

1 David J. Whitehead, "Report of the Fact Finder", 17 août 1984, p. 19.

17.2 RÉFLEXIONS

Il se peut que cette commission outrepasse son mandat en traitant de cette question, car les lois et règlements ne peuvent préciser le genre de personnes qui devraient participer au processus de négociation, ni leur façon de se comporter. Mais il est tout à fait irréaliste de s'attendre à ce que les changements apportés aux lois et règlements puissent, en eux-mêmes, influer de façon importante sur la négociation si les participants ne veulent pas changer leurs rapports et adapter leur comportement en conséquence.

Pour que les relations entre les parties soient responsables et constructives, elles doivent être marquées par la confiance mutuelle, une certaine reconnaissance de la légitimité des intérêts de l'autre partie, un désir fondamental de collaboration dans les domaines d'intérêt commun... et cela ne nuit pas s'il y a un peu de sympathie entre les parties![2] La qualité des rapports entre les parties influe évidemment sur la façon dont les questions sont perçues : comme des problèmes communs à résoudre, des malentendus possibles ou d'évidents conflits d'intérêt. Comme le montre la Figure 17.1, la perception des questions et la qualité des rapports entre les parties ont des incidences sur les comportements adoptés lors des négociations, et par voie de conséquence sur les résultats.

Les coups bas, la critique des personnes plutôt que des idées, les tentatives pour induire en erreur et humilier l'autre... autant de comportements qui vont à l'encontre de la confiance fondamentale, de la légitimité, de la collaboration et de la sympathie nécessaires pour nouer de bons rapports. Les problèmes communs et les malentendus sont alors perçus comme des conflits d'intérêts, empêchant les parties de faire conjointement des gains en cherchant à les régler. Inversement, le respect à l'égard des positions de l'autre partie, le partage des données, l'empathie à l'endroit de leurs problèmes, autant d'éléments qui

---

2 R.E. Walton et J.B. McKersie, A Behavioral Theory of Labor Relations (New York, N.Y.: McGraw-Hill, 1965).

FIGURE 17.1
RELATIONS PATRONALES-SYNDICALES

RELATIONS

PERCEPTION
DES PROBLÈMES

COMPORTEMENTS

RÉSULTATS

favorisent l'établissement de relations fondées sur la confiance, le respect, la reconnaissance de la légitimité de l'autre, voire une certaine sympathie. Il est alors possible de régler les malentendus et les problèmes communs en vue d'assurer des gains aux deux parties. Les parties peuvent encore s'opposer sur les conflits d'intérêt, mais elles le font loyalement.

Les représentants syndicaux qui participent aux négociations sont élus par leurs membres. Si les collèges ne peuvent et ne doivent rien faire pour intervenir dans ce processus, les administrateurs consciencieux reconnaîtront qu'il est important que les membres du personnel d'appui et du personnel enseignant qui désirent participer aux affaires syndicales n'en soient pas dissuadés. Une responsabilité particulière incombe à cet égard au président et aux cadres supérieurs. Si ces derniers considèrent que les dirigeants syndicaux sont des adversaires mal disposés à l'égard de l'administration, ce jugement se répercutera sur les relations de travail de tous les jours dans les collèges. Si le personnel enseignant ou le personnel d'appui se sentent menacés en participant aux affaires syndicales, le syndicat ne sera jamais véritablement représentatif de l'ensemble du personnel enseignant et du personnel d'appui des collèges, au détriment de tout le monde.

Les collèges devraient écarter de la table de négociation certains types de personnes, par exemple celles qui sont excessivement émotives ou ne peuvent accepter les longues heures de travail et les frustrations inévitables courantes dans les négociations collectives. Certains peuvent avoir une sincérité héroique et une compassion sans borne, mais ils ne devraient pas participer à la négociation s'ils n'ont pas le tempérament qu'il faut pour en accepter les rigueurs et les tensions.[3]

Les parties ne seront jamais trop prudentes dans leur façon de présenter leur position aux médias d'information et dans leurs communications internes. Certains ont sans doute pensé que la caricature présentée dans un bulletin sur la négociation de 1987, décrivant les membres du CAC comme des troglodytes affolés et les négociateurs syndicaux comme des hommes du Néanderthal, était amusante.[4] Ils ne se rendaient pas compte qu'elle renforçait les stéréotypes négatifs du public sur les négociateurs syndicaux et les syndiqués en général. Cela ne favorise pas l'établissement de rapports constructifs ni la promotion des intérêts du syndicat. De la même façon, les collèges doivent être très attentifs à la façon dont ils présentent les demandes syndicales dans leurs communications, au cours des négociations ou lors de l'exercice de sanctions.

Il peut être tentant de laisser entendre que les comportements personnels lors des négociations viennent des expériences passées difficiles, qui ont été décrites dans ce rapport. Mais les relations entre le personnel d'appui et les

---

3 Ces questions de personnalités dans la négociation collective sont étudiées en profondeur dans l'ouvrage suivant : J.Z. Rubin et B.R. Brown, The Social Psychology of Bargaining and Negotiations (New York: Academic Press, 1975), notamment aux pages 1593-1596.

4 Bulletin d'information de l'équipe de négociation du personnel enseignant des CAAT, N° 8, septembre 1987.

négociateurs apportent un démenti à cette conclusion. Au cours des années, ces relations ont été responsables et constructives, malgré la présence d'un bon nombre des mêmes pressions que celles qui s'exercaient sur les négociations du personnel enseignant. Ces parties ont négocié, elles ont argumenté, elles ont parfois donné dans la bouffonnerie, elles ont rompu les négociations, elles ont déclenché une grève... tout en gardant un degré raisonnable de respect mutuel.

17.3 RECOMMANDATIONS

Si les parties ou chacune d'entre elles tiennent à avoir des rapports partisans, destructifs et conflictuels, pour des fins qui leur sont propres, les recommandations suivantes n'auront guère d'utilité. Mais si elles préfèrent conduire leurs négociations de façon plus raisonnable, elles devraient:

Recommandation 35
Choisir les membres de leur équipe de négociation en tenant compte à la fois de leur aptitude aux relations interpersonnelles et de leur connaissance des questions.

Recommandation 36
Bien préparer tous les membres de leur équipe de négociation de façon à ce que les membres inexpérimentés soient sensibilisés au caractère difficile des négociations au plan émotif et sachent y faire face.

Recommandation 37
Élaborer et étudier un énoncé explicite sur les rapports souhaitables que la négociation devrait favoriser, revoir périodiquement cet énoncé lors des négociations, et s'en servir pour réviser toutes les communications sur le processus de négociation.

Recommandation 38
Prévoir conjointement, au cours de la négociation, le temps nécessaire pour discuter de la qualité des rapports entre les parties, ainsi que des questions de fond.

17.4 FONDEMENT DES RECOMMANDATIONS

Ces recommandations sont assez évidentes pour ne pas nécessiter plus amples commentaires. Du côté de la partie patronale, elles devraient être mises en oeuvre par la Direction générale des négociations collectives dans les collèges, dans le cadre d'une approche professionnelle de la conduite des négociations. Le syndicat sera peut-être porté à accorder moins d'importance à certaines de ces activités, particulièrement à la composition de l'équipe de négociation, mais les syndiqués eux-mêmes qui élisent les membres des équipes de négociation pourraient y réfléchir.

18
MISE EN OEUVRE DES RECOMMANDATIONS

Ce rapport a été préparé grâce aux conseils et à l'aide de la plupart des personnes qui participent à la négociation collective dans les collèges. Cela ne veut pas dire que ses recommandations plairont nécessairement à tous. On devrait certainement envisager la possibilité de consultations ultérieures, quand chacun aura pu lire le rapport et réfléchir sur son analyse, les principes qui sous-tendent les recommandations, et les recommandations elles-mêmes. Mais compte tenu du processus utilisé par cette commission et des consultations importantes qu'elle a engagées avec les parties à la négociation collective, ces consultations ultérieures devraient être brèves.

Des lois devront ensuite être adoptées pour appliquer un grand nombre des recommandations. De façon réaliste, il faudra prévoir environ deux mois pour préparer les avant-projets de loi, et les amendements ne pourront donc être présentés avant avril 1988. Compte tenu du calendrier législatif et des possibilités de contestation des mesures proposées, la proclamation des amendements requis ne pourrait guère avoir lieu avant l'automne 1988.

Au moment de l'achèvement de ce rapport, le personnel d'appui vient de conclure une convention collective de deux ans, qui expire le 31 août 1989. Les négociations du personnel enseignant se déroulent au ralenti, mais selon toute probabilité, une convention collective d'une durée de deux ans sera conclue en 1988, et elle expirera également le 31 août 1989. Cela donne donc une "fenêtre d'option" relativement étroite pour le dépôt d'un projet de loi et l'adoption de la loi requise pour que ces recommandations entrent en vigueur telles quelles, ou amendées

après consultations ultérieures. Idéalement, la loi d'habilitation devrait être en place pour que le processus de recherches et de négociation concernant l'intégration des employés engagés à temps partiel ou pour une période limitée (moins de sept heures par semaine) se déroule rapidement ou fasse l'objet d'un arbitrage avant la prochaine ronde de négociations.

Ces négociations devraient être conduites par la nouvelle DGRTC, qui doit être mise sur pied et dotée du personnel nécessaire. Il n'y a aucune raison pour laquelle cet organisme devrait attendre une autorisation législative. La DGRTC pourrait être mise sur pied au moins de façon provisoire, par les collèges eux-mêmes, en supposant qu'ils auraient le financement approprié et l'autorisation du MCU. La prise des mesures immédiates en vue de constituer la DGRTC en organisme opérationnel accélérerait le processus de négociation avec le syndicat. Compte tenu d'un accord de principe, il n'y a pas de raison pour laquelle les étapes préliminaires de la collecte des données et des "discussions" avec le SEFPO ne pourraient se dérouler en attendant que la loi soit adoptée. Sinon, les négociations de 1989 devront se dérouler dans le cadre existant, avec les mêmes lacunes au plan des structures et du processus.

19
CONCLUSION

Les défis qui se posent pour l'Ontario au cours des prochaines années seront considérables, et l'importance de la compétitivité à une époque d'innovations technologiques et de globalisation de l'économie n'a jamais été aussi grande. Les collèges ont un rôle important à jouer pour préparer les jeunes à relever ces défis et pour recycler les travailleurs adultes désireux d'accroître leur satisfaction personnelle et leur productivité en maîtrisant les nouvelles technologies et en acquérant la compétence nécessaire dans les secteurs en évolution de l'économie. Quelle que soit l'orientation des négociations dans les collèges, il est difficile de concevoir que notre société pourra se doter d'une base solide de ressources humaines sans une contribution importante des collèges.

Ces défis feront des prochaines années une période stimulante, chargée de possibilités d'innovation pour ceux qui s'occupent de formation. Grâce à leur orientation vers le marché du travail et la collectivité, la souplesse de leurs structures et la relative faculté d'adaptation de leur administration, les collèges devraient être des endroits où il fait bon travailler et où les jeunes se préparent à des carrières prometteuses.

Si les technologies exercent une influence toujours plus grande sur l'enseignement et l'apprentissage, personne ne prévoit cependant la disparition de l'enseignant compétent et motivé. L'éducation étant axée sur les personnes, il faut donc apporter une attention toute particulière au recrutement, à la formation, au perfectionnement et à la rémunération du personnel enseignant des collèges, du personnel d'appui indispensable à l'apprentissage et des personnes qui dirigent et administrent le système.

Ce sont les perspectives séduisantes de ces défis qui font que l'existence de piètres relations entre la partie patronale et la partie syndicale est tellement décourageante. Il existe un "coût évitable" important lorsque les parties gaspillent tellement de talents et d'énergie à s'opposer au lieu de collaborer pour améliorer la qualité de l'éducation. Lorsque ces relations sont bonnes -- et dans bien des collèges, elles sont excellentes -- les gens soulignent qu'ils peuvent gagner leur vie en faisant un travail intéressant et utile. Cela a une valeur irremplaçable.

Il faut reconnaître avec réalisme qu'il y aura des périodes et des circonstances où les intérêts des administrateurs des collèges s'opposeront à ceux des employés, particulièrement lorsque les ressources sont rares. Il y aura des situations nombreuses dans lesquelles ces groupes -- et les personnes qui les composent -- seront en désaccord sur l'orientation appropriée, même s'ils partagent des objectifs communs. Le signe distinctif de leur maturité se manifestera dans la façon dont ils régleront leurs désaccords. Se montreront-ils compréhensifs de la position de l'autre partie, ou insensibles? Auront-ils du respect pour le rôle légitime de l'autre partie à la négociation, ou dédain et mépris? Auront-ils recours à des mesures favorisant les communications, la résolution de leurs problèmes et la recherche d'arrangements, ou à l'intimidation et à la force brutale du pouvoir?

Aucun de ceux qui ont observé les négociations collectives dans les collèges ne conteste qu'elles doivent être modifiées. Mais la question se pose : les parties le veulent-elles? Les recommandations de cette commission visent à favoriser de meilleures relations entre les parties en éliminant certains des obstacles qui empêchent une négociation collective constructive. Mais elles ne porteront tous leurs fruits que si tous les participants au processus de négociation collective désirent véritablement améliorer leurs relations. Le cadre leur permettant de le faire vient de leur être proposé -- il reste maintenant à agir avec détermination.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

Benjamin Aaron, Joseph R. Grodin et James L. Stern, eds. Public Sector Bargaining: Industrial Relations Research Association Series. Washington D.C.: The Bureau of National Affairs Inc., 1979.

R.K. Carr et D.K. Van Eyck. Collective Bargaining Comes to the Campus. Washington D.C.: American Council on Education.

Thomas R. Colosi et Arthur Eliot Berkeley. Collective Bargaining: How it Works and Why. New York: American Arbitration Association, 1986.

A.W.J. Craig. The System of Industrial Relations in Canada. Toronto: Prentice-Hall Canada, 1983.

John D. Dennison et Paul Gallagher. Canada's Community Colleges: A Critical Analysis. Vancouver: University of British Columbia Press, 1986.

Joel M. Douglas et Elisabeth A. Kotch. Directory of Faculty Contracts and Bargaining Agents in Institutions of Higher Education. The National Center for the Study of Collective Bargaining in Higher Education and the Professions, Baruch College, City University of New York, 1986.

Joel M. Douglas et Susan Campbell. Collective Bargaining in Higher Education and the Professions: Bibliography No. 13 - January 1985. The National Center for the Study of Collective Bargaining in Higher Education and the Professions, Baruch College, City University of New York, 1985.

B.M. Downie. The Behavioural, Economic, and Institutional Effects of Compulsory Interest Arbitration. Ottawa: Conseil économique du Canada, décembre 1979.

J.T. Dunlop. Industrial Relations Systems. New York: Henry Holt and Co. Inc., 1958.

J. Gandz et C. Beatty. Changing Relationships in Educational Bargaining. Toronto, Ontario: Commission des relations de travail en éducation, 1986.

J. Gandz et C. Beatty. "Changing Union-Management Relations." In Collective Bargaining in Canada, ed. Sethi. Toronto: Methuen, 1988. Sous presse.

BIBLIOGRAPHIE

Judith M. Gappa. Part-Time Faculty: Higher Education at a Crossroads. Washington D.C.: Association for the Study of Higher Education, 1984.

Joseph W. Garbarino. "Faculty Collective Bargaining: A Status Report." In Unions in Transition: Entering the Second Century. Edited by Seymour Martin Lipset. San Francisco, California: Institute for Contemporary Studies, 1986.

Joseph R. Grodin, Donald H. Wollett et Reginald H. Jr. Alleyne. Collective Bargaining in Public Employment Third Edition: Unit Four of Labour Relations and Social Problems: A Course Book. Washington D.C.: The Bureau of National Affairs, Inc., 1979.

Thomas A. Kochan. Collective Bargaining and Industrial Relations. Homewood, I.C.: Irwin, 1980.

Thomas A. Kochan. "Dispute Resolution Procedures." In Collective bargaining and Industrial Relations. New York, N.Y.: Irwin, 1980.

Marvin J. Levine. Labour Relations in the Public Sector: Readings and Cases Second Edition. Columbus, Ohio: Grid Publishing Co., 1979.

R. Raskin et John Dunlop. "Two Views of Collective Bargaining." In Challenge to Collective Bargaining. Edited by Ulman. New Jersey: Prentice-Hall, 1967.

J.Z. Rubin et B.R. Brown. The Social Psychology of Bargaining and Negotiations. New York: Academic Press, 1975.

Lee C. Shaw. "The Development of State and Federal Laws." In Public Awareness and Public Unions. Edited by Sam Zagoria. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1972.

R.E. Walton et R.B. McKersie. A Behavioral Theory of Labor Negotiations. New York: McGraw-Hill, 1965.

G. Watson. "Resistance to Change." In The Planning of Change, eds. Benne and Chin. New York: McGraw Hill, 1969.

THÈSES

Paul D. Bergman. "Conflict Management After RBO: From Process to Procedure." Thèse de Ph.D., Université Western Ontario, 1987.

Frederick A. Hamblin. "An Analysis of the Policy Formulation Process Leading to the Establishment of the Colleges of Applied Arts and Technology." Thèse de doctorat en éducation, Université de Toronto, 1985.

James G. Murray. "Power and Politics in Academe: Faculty Unionism in Ontario." Thèse de Ph.D., Université de Toronto, 1985.

ARTICLES DE REVUES SPÉCIALISÉES

Bernard Adell. "The Legal Framework of Faculty Collective Bargaining: Some Short Questions and Some Long Answers." Canadian Journal of Higher Education Vol. 5, No. 2 (1975): 57-75.

Marsha Huie Ashlock. "The Bargaining Status of College and University Professors Under the National Labor Relations Laws." Labor Law Journal Vol. 35, No. 2 (février 1984): 103-111.

H. Kent Baker. "The Short- and Long-Term Effects of Collective Bargaining on Faculty Compensation." Journal of Collective Negotiations in the Public Sector Vol. 13, No. 3 (1984): 235-250.

Carol M. Boyer et al. "Assessment and Outcomes Measurement: A View from the States." American Association for Higher Education Bulletin, mars 1987.

D.D. Carter. "Collective Bargaining for University Faculty: A Legal Perspective." Canadian Journal of Higher Education Vol. 5, No. 2 (1975): 25-31.

P. Feuille. "Final Offer Arbitration and the Chilling Effect." Industrial Relations Vol. 13, No. 3, (octobre 1975).

"Higher Education Reform: New Policy Statements Highlight NEA Perspectives." In NEA Higher Education Reform Vol. 1, No. 6 (30 janvier 1987): 1-10.

Ildiko Knott. "Collective Bargaining Can Enhance Quality of Worklife." Community and Junior College Journal Vol. 54, No. 4 (décembre, janvier 1983-1984): 18-21.

Thomas A. Kochan et Lee Dyer. "A Model of Organizational Change in the Context of Union-Management Relations." Journal of Applied Behavioral Science 12 (janvier 1976).

John J. Lawler et Hundley Greg. "Determinants of Certification and Decertification Activity." Industrial Relations Vol. 22, No. 3 (automne 1983): 335-348.

Paul R. Lawrence. "How to Deal With Resistance to Change." Harvard Business Review (mai, juin 1954).

K. Lewin. "Frontiers in Group Dynamics: Concept, Method and Reality in Social Science." Human Relations, 1, (1947).

Marjorie Lightman, Esther Katz et Dorothy O. Helly. "The Literature on Part-Time Faculty." The NEA Higher Education Journal Vol. iii, No. 1 (printemps 1987): 47-62.

Robert H. McCabe et Jeffrey 1. Brezner. "Part-Time Faculty in Institutional Economics." New Directions for Institutional Research 18 (été 1978).

W.W. Notz et F.A. Starke. "Final Offer Versus Conventional Arbitration as Means of Conflict Management." Administrative Science Quarterly, Vol. 23 (juin 1978).

"A Question of Governance: Five Opinions on Faculty participation in Directing Higher Education." Academe Vol. 68, No. 1 (janvier, février 1982): 3-12.

R. Kogow et D.R. Birch. "Teaching Assistant Unionization: Origins and Implications." Canadian Journal of Higher Education Vol. 14, No. 1 (1984): 11-29.

S.B. Kynecki et W.C. Pickering. "Educational Reform and its Labour Relations Impact from a Management Perspective." Journal of Law and Education 13 (juillet 1984): 477-507.

Hindy Lauer Schachter. "The Relations Between Supervisor and Rank-and-File Unions During Contract Negotiations: A Case Study Analysis." Journal of Collective Negotiations in the Public Sector Vol. 13, No. 1 (1984): 15-28.

Gary Smit. "The Effect of Collective Bargaining on Governance in Education." Government Union Review Vol. 5, No. 1 (hiver 1984): 28-34.

C.M. Stevens. "Is Compulsory Arbitration Compatible With Bargaining?" Industrial Relations, Vol. 5, No. 2 (février 1966).

Joyce Swofford, Ph.D. "Part-time Faculty and the Appropriate Bargaining Unit in Two-Year Colleges." Journal of Collective Negotiations in the Public Sector Vol 13, No. 1 (1984): 67-84.

"The Status of Part-Time Faculty." AAUP Policy Documents and Reports: 1984 Edition.

Bennie J. III Wilson, William H. Holley et John S. Martin. "Effects of Faculty Unions on Administrators' Attitudes Toward Issues in Higher Education." Journal of Collective Negotiations in the Public Sector Vol 12, No. 3 (1983): 231-242.

COMPTES RENDUS

James P. Begin. "Scope of Bargaining: Implications for Traditional Faculty Governance - II." Proceedings of Seventh Annual Conference. New York, New York: The National Center for the Study of Collective Bargaining in Higher Education, avril 1979.

Dena Elliott Benson. "Legislative Update: Status of Ohio's Public Employee Bargaining Law Senate Bill 133." Proceedings of Twelfth Annual Conference. New York, New York: The National Center for the Study of Collective Bargaining in Higher Education, avril 1984.

George M. Delgrosso, ed. "College Perspective '77: Confrontation on Collegiality." Proceedings of Annual International Institute on Community Colleges. 8th, Lambton College, Service, Ontario, Canada, 13 et 16 juin 1977.

Arlyn Diamond. "Bargaining With "Non-Tenure Track" Faculty: A. The Massachusetts Experience." Proceedings of Fourteenth Annual Conference. New York, New York: The National Center for the Study of Collective Bargaining in Higher Education, avril 1986.

Joel M. Douglas, ed. Campus Bargaining at the Crossroads: Proceedings 10th annual Conference April 1982. The National Center for the Study of Collective Bargaining in Higher Education and the Professions - Baruch College, City University of New York, 1982.

Sigmund G. Ginsburg. "Avoiding Financial Exigency." Proceedings of Eleventh Annual Conference. New York, New York: The National Center for the Study of Collective Bargaining in Higher Education, avril 1983.

Edward P. Jr. Kelley. "State and Federal Legislation: Existing/Proposed." Proceedings of Fourth Annual Conference. New York, New York: The National Center for the Study of Collective Bargaining in Higher Education, avril 1976.

Thomas Mannix. "The California Experience: Prototype of the Eighties?" Proceedings of Eighth Annual Conference. New York, New York: The National Center for the Study of Collective Bargaining in Higher Education, avril 1980.

Robert Neilson. "Role of Faculty Union in Governance." Proceedings of Fifth Annual Conference. New York, New York: The National Center for the Study of Collective Bargaining in Higher Education, avril 1977.

T.A. Shipka. "Collective Bargaining on the Campus - The Tip of the Iceberg." Proceedings of Second Annual Conference. New York, New York: The National Center for the Study of Collective Bargaining in Higher Education, avril 1974.

Barry N. Steiner. "The Impact of Collective Bargaining Upon Those Who Govern Higher Education - 1." Proceedings of Sixth Annual Conference. New York, New York: The National Center for the Study of Collective Bargaining in Higher Education, avril 1978.

Stuart Steiner. "Symposium of Collective Bargaining in Community Colleges: A. Mutually Beneficial Collective Bargaining in a Community College." Proceedings of Thirteenth Annual Conference. New York, New York: The National Center for the Study of Collective Bargaining in Higher Education, avril 1985.

Donald H. Wollett. "Historical Development of Faculty Collective Bargaining and Current Extent." Proceedings of The First Annual Conference. New York, New York: The National Center for the Study of Collective Bargaining in Higher Education, avril 1973.

DIVERS

Backgrounder, Ministère des Collèges et Universités.

"Collective Bargaining in the Ontario Public Service." Juge Walter Little, mai 1960.

Collective Bargaining Quarterly. Washington D.C.: National Education Association. Vol. ix, No. 1 (juin 1986).

"Effects of Collective Bargaining on Teacher-Board Relationship." Y.L. Lam Jack et L. Kong Shiu, juin 1980.

"Faculty Governance and Collective Bargaining." National Education Association, 1982.

"Guidelines for Governors: Colleges of Applied Arts and Technology." Août 1972.

"Organization Structures for Collective Bargaining in Ontario Education." Par John A. House, février 1980.

"Part-Time Work in Canada: Report of the Commissioner of Inquiry into Part-Time Work." Par Joan Wallace, Commissioner, 1983.

"Pension Study for the Colleges of Applied Arts and Technology." Par Sedgewick Tomenson Associates et Frank Russell Canada, juillet 1986.

"Report of A Commission to Review the Collective Negotiations Process between Teachers and School Boards." Par B.C. Matthews, juin 1980.

"Report of the Advisor to the Minister of Colleges and Universities on the Governance of the Colleges of Applied Arts and Technology." Par Walter Pitman, juin 1986.

"Survival or Excellence: The Report of The Instructional Assignment Review Committee." Par Michael Skolnik, président, juillet 1985.

"Unravelling the Gordian Knot - Focussing on Perceptions." Par Stevenson Kellogg Ernst & Whinney, 2 Vols., novembre 1986.

ANNEXE - RÉSUMÉ DES RECOMMENDATIONS

ANNEXE

RÉSUMÉ DES RECOMMENDATIONS

Toutes recommendations accompagnées d'un astérisque nécessiteront un acte législatif.

Recommandation 1*
Une loi devrait amender la Loi sur la négociation collective dans les collèges.

Cette loi amendée devrait conserver certains éléments essentiels de la loi actuelle, notamment le droit de grève et de lock-out, les dispositions sur les employés réputés participer à une grève et la désignation des unités de négociation.

Les principaux amendements devraient inclure la désignation d'un nouvel agent négociateur pour les collèges, la restructuration des unités de négociation, un champ illimité de négociation, l'incitation à la négociation locale pour compléter ou diversifier la convention provinciale, et des dispositions entièrement nouvelles sur les délais et procédures touchant la grève et le lock-out.

Recommandation 2*
Les négociations collectives devraient continuer de se dérouler au palier provincial, mais la négociation locale devrait être fortement encouragée dans ce cadre provincial.

Recommandation 3*
La négociation locale devrait être encouragée :

a) en apportant un amendement au préambule de la LNCC, pour légitimer et encourager la négociation locale. Ce préambule devrait comporter l'énoncé suivant :

> ... et qu'il est de l'intérêt public d'encourager la négociation locale sur les questions qui intéressent chaque collège d'arts appliqués et de technologie et chaque employeur local...

b) en modifiant comme suit l'obligation de représentation équitable, à l'article 76 de la LNCC :

> Une association d'employés ne peut agir de façon arbitraire, discriminatoire ou de mauvaise foi en représentant des employés, qu'ils soient ou non membres de l'association, et doit porter dûment attention aux questions locales en négociant en leur nom.
>
> Le négociateur de l'employeur ne peut agir de façon arbitraire, discriminatoire ou de mauvaise foi en représentant les collèges d'arts appliqués et de technologie et doit porter dûment attention aux questions locales en négociant en leur nom.

c) en ajoutant un nouvel article à la LNCC intitulé "Négociation locale", comme suit :

> Nonobstant les dispositions de cette loi, les parties peuvent conclure, par leurs représentants locaux, des ententes locales s'appliquant exclusivement à un collège d'arts appliqués et de technologie.

Recommandation 4

Le gouvernement devrait autoriser l'agent négociateur désigné pour les collèges à élaborer un mandat réaliste de négociation dans le cadre des contrôles touchant la fiscalité, les politiques et les programmes des collèges.

Recommandation 5

Le gouvernement devrait s'abstenir d'intervenir dans le processus de négociation jusqu'à la déclaration d'un avertissement de danger de la part de la Commission des relations de travail dans les collèges (CRC).

Recommandation 6

Le mécanisme de financement utilisé par le MCU et les estimations des coûts des programmes élaborées par le ministère de la Formation professionnelle devraient refléter les estimations des coûts et les conditions de règlement raisonnables à négocier par l'agent-négociateur.

Recommandation 7

Les responsabilités et les fonctions de la négociation collective actuellement exercées par la Section des relations de travail et des avantages sociaux du MCU devraient être transférées à l'agent négociateur.

Recommandation 8*

L'agent négociateur des collèges devrait être une association obligatoire d'employeurs, provisoirement appelée l'Association des relations de travail dans les collèges (ARTC). Chaque collège, en tant que personne morale, devrait être membre de l'ARTC.

L'ARTC devrait avoir un conseil d'administration comprenant les présidents des collèges comme représentants désignés de leurs collèges. Ce conseil d'administration élirait un comité directeur de cinq présidents, représentant un certain éventail de collèges selon la taille et les régions. Ce comité directeur assumerait la direction des négociations.

Recommandation 9

Aucun changement ne devrait être apporté aux dispositions de la loi qui concerne l'agent négociateur des employés, à l'exception des changements précis recommandés dans les chapitres ultérieurs de ce rapport.

Recommandation 10
Une directioon générale des relations de travail dans les collèges (DGRTC) devrait être établie et financée par une contribution de chaque collège.

La DGRTC, qui relèverait de l'ARTC par le biais de son comité directeur, serait chargée de faire les recherches nécessaires aux négociations, d'établir des prévisions sur les coûts d'un règlement, d'élaborer un mandat de négociation de concert avec les collèges et le MCU, de conduire les négociations (avec une équipe choisie par les collèges) et de régler les griefs ayant des incidences sur l'ensemble du réseau soulevés par les collèges, les politiques ou le syndicat.

La DGRTC serait présidée par un directeur des relations de travail, qui aurait une compétence et une expérience reconnues en matière de relations de travail. Le personnel de la direction comprendrait un agent des relations de travail, un analyste et un service de secrétariat.

Recommandation 11
La DGRTC devrait fournir au CAC les données nécessaires sur l'évolution à long terme des coûts des relations de travail.

Recommandation 12
La DGRTC devrait entreprendre des consultations sur les salaires, les avantages sociaux et les conditions de travail avec l'Association provinciale du personnel administratif (APPA) ou tout autre organisme qui représente un nombre important d'employés non syndiqués.

Recommandation 13
Le MCU devrait rajuster les subventions qu'il verse aux collèges pour qu'ils puissent mettre sur pied une DGRTC, dont les coûts annuels estimatifs en dollars courants sont de 750 000 $. Comme il est recommandé que cette direction

assume un grand nombre des fonctions qui relèvent actuellement de la SRTAS du MCU, ces nouvelles dépenses nettes sont des dépenses minimales.

Recommandation 14

Le MCU devrait fournir aux collèges et à la Commission des relations de travail dans les collèges (CRC) les fonds nécessaires à l'élaboration d'un système informatique complet des ressources humaines devant servir à l'échelon local et au niveau provincial. Ce système devrait être élaboré par la DGRTC, en collaboration avec le SEFPO et la CRC. Les coûts fixes devraient être d'environ 200 000 $.

Recommandation 15

Les principales décisions de la DGRTC, y compris la ratification des mandats et des conventions collectives, devraient être prises à la "double majorité", soit une majorité des collèges représentant également une majorité des membres des unités de négociation respectives.

Recommandation 16*

Les conventions collectives devraient également être ratifiées par le syndicat selon le principe de la double majorité des voix, soit une majorité des collèges et une majorité des voix exprimées.

Recommandation 17*

Amender la LNCC en vue d'établir pour l'ensemble du réseau une catégorie de griefs qui seraient considérés comme des griefs entre l'Association des relations de travail dans les collèges (ARTC) et l'association d'employés.

Recommandation 18

Transférer à la Direction générale des relations de travail dans les collèges (DGRTC) les fonctions de la SRTAS du MCU et

la charger de conseiller les collèges sur l'administration des conventions, tout en s'assurant que l'administration demeure à l'échelon local des collèges, sauf pour les griefs de l'ensemble du réseau.

Recommandation 19

La DGRTC devrait élaborer avec les directeurs des ressources humaine dans les collèges et les associations d'employés, un programme de formation en administration des conventions, fondé sur les conventions collectives des collèges et faisant partie du perfectionnement professionnel des administrateurs et des directeurs du personnel enseignant et du personnel d'appui, ainsi que des délégués et des dirigeants syndicaux.

Recommandation 20

La compétence en matière d'administration de la convention collective devrait faire partie des critères des systèmes d'évaluation du rendement utilisés dans les collèges à l'intention des directeurs et des administrateurs.

Recommandation 21

La DGRTC devrait faire la collecte, l'analyse et la diffusion des interprétations des sentences arbitrales rendues à l'intérieur du réseau, y compris celles découlant des dispositions sur la charge de travail et le classement des emplois, même si elles ne lient pas les autres collèges.

Recommandation 22

Chaque collège devrait avoir un spécialiste de la gestion des ressources humaines, au niveau des vice-présidents, qui participe activement aux décisions du comité de direction, même si ces décisions n'ont apparemment rien à voir avec une définition étroite des relations de travail.

Recommandation 23

La DGRTC devrait élaborer, en collaboration avec les collèges et le SEFPO, une enquête sur les relations de travail, qui serait administrée au moins deux fois l'an, en vue de bien connaître le climat des relations de travail.

Recommandation 24*

Reconnaître à tous les employés le droit à la négociation collective dans le cadre de la LNCC, à l'exception des personnes suivantes:

- celles qui exercent des fonctions de gestion;
- celles qui sont engagées à des postes de confiance ayant à voir avec la négociation collective;
- les étudiants d'un collège qui travaillent dans le cadre de l'éducation coopérative;
- les membres des professions qui n'autorisent pas la syndicalisation (architecture, médecine, art dentaire, ingénierie et droit) engagés dans les collèges en raison de leur profession;
- les personnes engagées et employées à l'extérieur de l'Ontario;
- les diplômés des collèges d'arts appliqués et de technologie au cours de la période de douze mois qui suit immédiatement la fin d'un cours au collège, si l'emploi du diplômé est associé à des conditions d'accréditation, d'inscription ou de délivrance de permis.

Recommandation 25*

Remanier la définition des unités de négociation aux Annexes 1 et 2 de la LNCC, pour qu'elle se lise comme suit:

A1 Les enseignants, conseillers et bibliothécaires qui travaillent généralement plus de six heures par semaine, à l'exception des enseignants suppléants.

A2 Les enseignants, conseillers et bibliothécaires qui travaillent généralement six heures ou moins par semaine, et les enseignants suppléants.

S1 Le personnel d'appui qui travaille généralement plus de sept heures par semaine.

S2 Le personnel d'appui qui travaille généralement sept heures ou moins par semaine.

Recommandation 26*

L'agent négociateur actuel devrait continuer d'être l'agent négociateur désigné pour les unités de négociation A1 et S1. Les unités de négoviation A2 et S2 devraient avoir le droit à la négociation collective, mais l'association d'employés qui désire les représenter devrait demander une accréditation, qui ne devrait être accordée que sur une base provinciale, selon un processus faisant appel à la double majorité.

Recommandation 27*

Laisser au SEFPO et à l'ARTC une période de douze mois à compter de la proclamation des amendements à la LNCC pour négocier les conditions de travail des différentes catégories d'employés auxquelles on aura reconnu le droit de négociation et de représentation. Si les parties ne peuvent conclure une convention, les conditions de travail devraient faire l'objet d'un arbitrage exécutoire.

Cette période de douze mois devrait être modifiée en fonction de la date de proclamation des amendements à la loi, pour que cette question soit réglée avant la négociation d'une nouvelle convention collective.

Recommandation 28*

La Loi sur la négociation collective dans les collèges devrait inclure les dispositions suivantes relatives à la négociation des conventions collectives des unités de négociation du personnel enseignant et du personnel d'appui:

a) Les parties négocient elles-mêmes la date d'expiration de la convention collective.

b) L'avis d'intention de négocier est signifié 90 jours avant l'expiration de la convention collective, et les parties se rencontrent pour négocier de bonne foi dans les 30 jours de la signification de l'avis.

c) Le syndicat peut voter la grève, ou l'employeur un lock-out au moment où il le décide, mais ne peut déclencher la grève ou le lock-out que 30 jours après la signification de l'avis de grève ou de lock-out, et une fois la convention collective expirée.

d) Ces scrutins sont tenus sous la surveillance de la Commission des relations de travail dans les collèges. Ils sont valables pour une période de trois mois, après quoi les parties sont tenues d'organiser un autre scrutin avant de déclencher une grève ou un lock-out.

e) Dans les trois jours de la signification de l'avis de grève ou de lock-out, la Commission des relations de travail dans les collèges (CRC) nomme un médiateur qui recommande, dans les cinq jours de sa nomination, la nomination éventuelle d'un enquêteur.

f) Si un enquêteur est nommé, il doit l'être dans les trois jours de la recommandation du médiateur. L'enquêteur rencontre les parties et prépare un rapport qui est remis aux parties et au public dans les quinze jours de sa nomination.

g) Une grève ou un lock-out ne peut être déclenché que cinq jours après la remise du rapport de l'enquêteur ou du scrutin sur la dernière offre prévu en h) ci-dessous.

h) L'employeur peut en tout temps, jusqu'à cinq jours avant le déclenchement d'une grève, demander un scrutin sur son offre finale. Ce scrutin est tenu par la CRC dans les cinq

jours de la demande, et la date du déclenchement de la grève est alors reportée de cinq jours. L'offre finale de l'employeur est présentée au syndicat au moment de sa demande.

i) Nonobstant ce qui précède, la CRC peut désigner en tout temps un médiateur lorsqu'elle elle le juge approprié.

Recommandation 29
La CRC doit réviser entièrement sa procédure d'organisation de scrutins surveillés, en vue d'en accroître l'efficacité.

Recommandation 30*
Un nouveau régime de retraite des CAAT devrait être mis sur pied, et la moitié des membres de la commission du régime devraient être des représentants syndicaux. La commission du régime devrait être présidée par un tiers indépendant, nommé par le gouvernement après consultation des collèges et du syndicat, et le président aurait voix prépondérante en cas d'égalité des voix.

Recommandation 31*
L'interdiction de négocier les régimes de retraite devrait être éliminée de la Loi sur la négociation collective dans les collèges.

Recommandation 32*
Le mandat de la CRC devrait être modifié pour inclure toutes les fonctions judiciaires et quasi-judiciaires concernant la négociation collective dans les collèges, notamment en ce qui a trait à l'accréditation, à la composition des unités de négociation, aux décisions sur les pratiques déloyales et aux accusations de négociation de mauvaise foi.

Recommandation 33
Une somme additionnelle de 200 000 $ devrait être affectée au budget annuel de la CRC, lui permettant d'engager un agent

des relations de travail dans les collèges, de financer l'élaboration et la mise à jour d'une banque de données sur la négociation collective dans les collèges, et d'offrir aux collèges un programme d'amélioration dès relations de travail à l'échelon local.

Recommandation 34
La CRC devrait réviser sa procédure d'organisation et de surveillance des scrutins dans les collèges, en collaboration avec les représentants syndicaux et les représentants de l'administration des collèges.

Recommandation 35
Choisir les membres de leur équipe de négociation en tenant compte à la fois de leur aptitude aux relations interpersonnelles et de leur connaissance des questions.

Recommandation 36
Bien préparer tous les membres de leur équipe de négociation de façon à ce que les membres inexpérimentés soient sensibilisés au caractère difficile des négociations au plan émotif et sachent y faire face.

Recommandation 37
Élaborer et étudier un énoncé explicite sur les rapports souhaitables que la négociation devrait favoriser, revoir périodiquement cet énoncé lors des négociations, et s'en servir pour réviser toutes les communications sur le processus de négociation.

Recommandation 38
Prévoir conjointement, au cours de la négociation, le temps nécessaire pour discuter de la qualité des rapports entre les parties, ainsi que des questions de fond.